中国国家治理的制度逻辑

一个组织学研究

The Institutional Logic of Governance in China

An Orgnizational Approach

周雪光 著



SDX & HARVARD-YENCHING ACADEMIC LIBRARY
三联·哈佛燕京学术丛书

SDX & H-Y

生活·讀書·新知 三联书店

VISIT...

LANZAROTE Caliente.com

中国国家治理的制度逻辑

一个组织学研究

The Institutional Logic of Governance in China

An Orgnizational Approach

周雪光　著



SDX & HARVARD-YENCHING ACADEMIC LIBRARY
三联·哈佛燕京学术丛书

SDX & H-Y

生活·讀書·新知 三联书店



周雪光 著

中国国家治理的制度逻辑

一个组织学研究

The Institutional Logic of Governance in China

An Organizational Approach

生活·讀書·新知 三联书店



作者简介

Introduction

周雪光　美国斯坦福大学社会学博士。现任斯坦福大学社会学系讲座教授、清华大学社会学系兼职教授、香港科技大学商学院组织管理系系主任、北京大学社会学系客座教授。主要著作有《组织社会学十讲》（2003）、*The State and Life Chances in Urban China: Restribution and Satisfication, 1949–1994*（2004），合著有*The Dynamics of Rules: Change in Written Orgnizational Codes*（2000）。

本书开拓了中国国家治理制度的实证研究路径，从经验资料的系统研究到理论分析，从微观到宏观，从现状分析联系历史的探讨，对于深刻认识中国的制度特色，将非常有帮助。周雪光教授不满足于将现有理论应用于中国的现实，而是在对中国现实的分析中发展了基础的组织学理论。这本著作不仅对学者有价值，而且对关心中国社会的其他读者来说，也是值得一读的。

——刘世定

作者不仅给我们讲述了一个个他亲历的“故事”，更从这些微观的小事件中梳理出回应国家治理这一宏大问题的理论脉络。作为一个海外学者，作者积十年中国乡村的田野观察，以同吃、同住、同劳动的方式真实地体验中国乡村的基层治理和基层社会，这不仅彰显出作者的学术精神，也使他能够超越目前许多学者对国家与社会关系的概念化解释，给出一个多重行动逻辑交织的国家与社会关系变迁的真实画面。

——蔡　禾

本丛书系人文与社会科学研究丛书，
面向海内外学界，
专诚征集中国中青年学人的
优秀学术专著（含海外留学生）。

·

本丛书意在推动中华人文科学与
社会科学的发展进步，
奖掖新进人材，鼓励刻苦治学，
倡导基础扎实而又适合国情的
学术创新精神，
以弘扬光大我民族知识传统，
迎接中华文明新的腾飞。

·

本丛书由哈佛大学哈佛—燕京学社
（Harvard-Yenching Institute）
和生活·读书·新知三联书店共同负担出版资金，
保障作者版权权益。

·

本丛书邀请国内资深教授和研究员
在北京组成丛书学术委员会，
并依照严格的专业标准
按年度评审遴选，
决出每辑书目，保证学术品质，
力求建立有益的学术规范与评奖制度。

目录

自　序

第 1 章　导论：中国国家治理的制度逻辑

一统体制与有效治理：中国国家治理的一个深刻矛盾

“一统体制与有效治理”矛盾的应对机制

本书的研究角度

本书概要

第一单元　国家治理逻辑的制度分析

第 2 章　国家治理逻辑与中国官僚体制：一个微博理论视角

合法性基础、权威类型与支配形式：韦伯的视角

君主官僚制：中国国家支配形式的一个历史考察

“君主官僚制”的延续与转型：当代中国官僚体制分析

讨论与小结

第 3 章　中国政府的治理模式：一个“控制权”理论

问题的提出

组织背景

从不完全契约、产权到控制权：分析概念与理论思路

“行政发包制”的重新思考：一个例子与理论探讨

理论模型的扩展：控制权分配与政府治理模式

环境管制领域中的治理模式：一个案例研究

讨论与小结

第 4 章　运动型治理机制

叫魂事件、“大跃进”、“文革”：重新审视运动型治理机制
常规与动员双重过程：官僚体制与运动型治理机制
专断权力、卡理斯玛权威与运动型治理机制
讨论与小结

第二单元　国家治理逻辑与政府行为

第 5 章　政府内部上下级谈判：一个分析模型
研究问题
科层组织内部的谈判模型
个案研究：环境政策领域中的谈判行为
讨论与小结

第 6 章　基层政府间的“共谋现象”
问题与现象
“共谋行为”的组织基础和制度环境
“考核检查”的案例分析
讨论与小结

第 7 章　“拼凑应对”：多重逻辑下的基层政府行为
“拼凑应对”：基层政府行为策略的一个理论解释
环保领域中的拼凑应对行为：个案研究
讨论与小结

第 8 章　逆向软预算约束
逆向软预算约束：传统软预算约束在转型经济中的变异
逆向软预算约束的组织分析
讨论与小结

第三单元　国家治理逻辑与中国社会

第 9 章　通往集体债务之路：从官僚制逻辑到社会逻辑
水泥道路来到村庄：政府在行动

通往集体债务之路：两个村庄的故事
余波未尽：社会制度在解决问题和应对危机中的作用
讨论与小结
第10章　多重逻辑下的村庄选举
理论讨论：村庄选举的多重制度逻辑及其微观行为意义
村庄选举的几个镜头片段
2000至2008年间的FS镇村庄选举：演变过程和趋势
从多重逻辑解读制度变迁过程
讨论与小结
第11章　无组织的利益与集体行动
国家治理与集体行动的逻辑：研究问题
国家制度逻辑与集体行动：中国背景下的考察
集体无作为：一种特殊的集体行动形式
讨论与小结
第12章　结语：国家治理逻辑与中国未来
稳定、停滞与循环：中华帝国国家治理的基本特征
当代中国的国家治理逻辑：延续与转型
国际治理的挑战和未来
参考文献
出版后记

自　序

这本书是我多年来研究中国国家治理制度的一个阶段性总结。在这里将这些研究工作的学术背景做一简要交代，以便读者了解这本书的主题、特定研究角度及其相应的局限。

一

这一研究项目是“无心插柳”的结果。多年来，我对国家与社会间关系有着浓厚的兴趣。因为自己的组织社会学学术训练，我更多地从这一角度来认识解读中国国家与社会关系。我在20世纪80年代读研究生期间写了“无组织的利益与集体行动”等讨论国家与社会关系的文章，其中的部分内容在这本书中也有所反映。因为一个偶然机会，自1993至2003年我转向研究中国城市社会分层。即使在这些研究中，我对国家与社会间关系仍不能释怀，并以此为主线，着眼于国家政策对民众生活机遇的影响，研究成果汇集于*The State and Life Chances in Urban China: Redistribution and Stratification, 1949–1994*（《国家与生活机遇——中国城市中再分配与分层，1949—1994》，剑桥大学出版社，2004；中国人民大学出版社，2015年中译本）一书。

在我从事社会分层量化研究的这些年里，中国社会正发生着天翻地覆的变化。常年沉湎于统计模型和数据资料中的研究经历让我感到自己距离中国社会的巨大变化越来越远，找不到感觉，激发不出有新意的思路。于是，一个强烈的愿望油然而生：改变研究风格，从量化研究转向田野研究，通过近距离观察来寻找研究灵感和学术课题。

2004—2005年我应邀到香港科技大学商学院组织管理系任教两年。空间距离的缩短让我有了在国内进行田野研究的便利条件。国务院发展研究中心赵树凯研究员知道我想找一个基层角落，驻足潜心观察，介绍我来到北方一个乡镇做田野研究，于是开始了这个项目的研究工作。2004年夏天之后的十年中，我每年数次来到这个乡镇，每次暂居在镇政府院子里，和基层干部朝夕相处，有了持续的交往。我跟随他们的日常活动来观察了解他们的工作过程和环境：落实政策、布置任务、检查工作、组织村庄选举、接待上级检查等。我也到附近的村庄里和田间地头，与村干部、村民接触、聊天。这些田野接触使得我和这里的许多乡镇干部、村干部和村民

成为熟人，进而成为朋友。田野观察帮助我了解了基层政府的日常工作环境和官员工作中面临的任务压力、他们的心态和行为，为我思考国家治理的制度逻辑提供了丰富的经验材料。学友蔡禾、张永宏、何艳玲、邱海雄（以上四位均任职于中山大学）、陈国权（浙江大学）、黄进（四川社科院）、沈原（清华大学）等还带我在广东、浙江、河北、四川等地走访观察，扩大了我的视野，帮助我更好地思考问题和理清思路。在此期间，我在北大社会学系指导的两位博士研究生艾云和练宏也正在从事他们的相关研究工作，我的研究和思考得益于与他们的讨论，得益于他们的研究发现，本书中的一些观点和研究成果也是在与他们的合作工作中首先发表的。本书的经验材料和田野工作主要来自上述研究活动。

二

史学家黄仁宇曾经说过，学术研究的意义不在发现和批评荒谬，而在发掘和解释荒谬背后的逻辑。本书的研究有近似之处，即发掘和理解中国国家治理诸多现象背后稳定的制度逻辑。本书各章涉及的事例大小不一，或为两个村庄的修路故事，或为一个乡镇的村庄选举历程，或为一个政府部门的检查验收过程，或为基层政府的一类现象或行为如共谋现象或向下攫取行为，但我的宗旨意图一以贯之，即从这些或大或小的现象背后寻找把握国家治理逻辑的线索。

古人云，不识庐山真面目，只缘身在此山中。数十年以来，中国社会经历了而且仍然经历着天翻地覆的变化。对于一个社会科学学者来说，这是一个千载难逢的研究机遇。但在研究过程中，面对扑朔迷离的场景、事件和众多头绪，常有剪不断理还乱的感叹。有时想象自己能够抓着自己的头发拔地而起，超越一时一事一地之囿，俯瞰把握这些林林总总现象之间的总体关联和来龙去脉。虽然知其不可为，但在研究过程中我逐渐领悟到，可以借助理论、比较和历史的视角拔地而起，跳出“身在此山中”的困境。理论的逻辑提供了独特的视角和分析工具来审视所观所闻，引导学人“独旁搜而远绍”；比较的角度启发我们关注制度设置在不同文化背景、不同社会环境中的角色位置，明了它们在中国大地上的特色，进而识别其内在机制；历史的角度帮助我们解读研究现象的来龙去脉，从纵向上提供了制度延续与演变的线索。因此，虽然本书的着眼点是当代中国国家治理，但我的研究讨论得益于关于其他社会背景下和历史上官僚制度、治理模式的研究成果，这些研究工作和视角帮助我透过纷纷扬扬的现象情景来把握中国国家治理的内在过程和制度逻辑。

书名副标题特意提示，本书取“一个组织学研究”的特定角度。在多年的研究工作中，我有意而且执着地坚持从组织学角度来审视研究过程中所睹所思的种种现象。这部分缘于自己学术训练在组织社会学研究领域，对

其理论思路和分析概念有所心得，用之得心应手。更为重要的原因是，我认为一个独特的研究角度可以提供一以贯之的内在逻辑、持续递进的思考，于追求有积累有创新的学术目标颇有裨益。在研究广度和深度之间总是难免顾此失彼，因此，必须有所选择有所割舍，有所为有所不为，因此本书报告的研究成果常常有重要的方面和角度不能涉及。

本书各章的主要内容大多在学术期刊上已发表。但是，这些文章在编入本书过程中多有修订：一方面，它们在本书提出的大的理论框架中各得其所，因此需要删削订正以就其位；另一方面，自己的眼界与思路在求学的过程中也有提高和变化，反映了学识提高后重新调整的聚焦点和心得。例如，我在写就、发表《逆向软预算约束》一文以后，才注意到文中讨论的这些发生在20世纪90年代前后的向下攫取行为与清朝“火耗归公”改革前后的官府行为有着惊人的相似之处。我对基层政府“共谋现象”的看法也在随后的研究工作和学术讨论中有了更为深入的思考。这些研究工作虽然起初分别着眼于不同现象及课题，但它们间的关联在我的研究过程中逐渐清晰起来，它们也在逐渐浮出的大的理论框架中各就其位。所以，希望读者能够在本书呈现的大结构中发现这些具体研究间的相互关系和新的意蕴。

三

我的学术工作是建立在许多学者的研究成果基础上的，这从文中所引用的文献资料上可见一斑。尤其令我珍惜的是，在多年来的研究工作中有机会与学术好友长谈交流，面对面的讨论、批评、指正启发我的思路，推动我的思考，校正我的偏见。他们是：艾云、蔡禾、曹正汉、陈家建、狄金华、冯仕政、何艳玲、黄晓春、李路路、李强、李友梅、练宏、刘世定、刘玉照、马骏、欧阳静、渠敬东、沈原、史普原、田先红、张静、张翔、张永宏、赵鼎新、赵树凯、折晓叶、周飞舟、周黎安等。商务印书馆的李霞编辑仔细阅读了书稿，提出了很好的建议。还要感谢许多接待了我的政府及乡镇干部、村干部和村民。遗憾的是，按照田野研究的规则，我在这里不能向他们一一指名道谢。对于这些帮助我学术成长的朋友们，我怀有深深的谢意。

多年来的研究工作得到了许多学术团体和机构的支持和资助。在2004—2005年期间，我的田野研究得到了香港科技大学商学院的资助。自2006年以来，我的研究工作得到斯坦福大学的社会学系、东亚中心（CEAS）、亚太研究中心（APARC）、休利特教授基金（Hewlett Faculty Fund）、校长国际研究创新基金和UPS研究基金的资助。我在国内的研究活动得到了许多院校特别是清华大学社会学系、北京大学社会学系、上海大学E-研究院、中山大学社会学系的支持。更为重要的是，这些学术机构提供了以学术为本的宽松治学环境，使我没有在急功近利的压力下惶惶然地从事研

究工作。

感谢生活·读书·新知三联书店的编辑和参与本书工作的各位，从审稿、修订到出版，一路扶持。我从他/她们身上看到了令人敬佩的专业精神！

掩卷伫笔，回想十年来负笈而行、风雨兼程的学术历程，检点收获，仅得篇许心得，尚不敢言得其要领，不免有“吾生也有涯，而知也无涯”之叹。研究途中，或迷惘困惑，或头绪茫茫，百感交集，唯寸心知。然一路走来，点点滴滴的心得，豁然开朗的领悟，自我否定的成长，学术创造的欣喜，可谓一介书生的至高愉悦和回报！希望读者可以分享我的学术思考和快乐。

第1章
导论：中国国家治理的制度逻辑

［科学技术革命］为什么发生在欧洲和西方？为什么不是在中国？

——兰德斯（Landes 2006：3）

中国独一无二的命运是，在其他古代文明消亡以后很久，中国的文明坚持了下来；这种坚持所包含的意义不是僵化，而是一系列的再生。

——孔飞力（［1980］1990：12）

在21世纪，中国是这个世界上唯一一个将前19世纪的幅员、人口和政治文化保持在主权国家和民族范畴内部的社会。与所有帝国分裂为主权国家的形式不同，中国近代的民族运动和国家建设将前19世纪混合型的普遍主义帝国体制的若干特征和内容直接地转化到民族—国家的内部结构之中。

——汪晖（2003：21）

将以上引用的三段话背后的中国大历史与中华人民共和国六十余年的经历——一个摆脱了列强掠夺、独立自主的主权国家，一系列重大政治、经济事件和动荡，近三十年来的经济起飞和大发展——联系起来，从中华帝国到民国到人民共和国的绵延历史和起伏经历，为我们认识中国社会提出了一系列有趣且重大的问题：（1）与其他古老文明相比，为什么中国文明有机体可以在历史上生存如此之久？（2）为什么中国在历史上有一度辉煌的文明历程，又有长期停滞徘徊的经历？（3）为什么中国社会在近几十年里突然迸发出巨大的活力？

如果我们把目光放在当代中国六十余年的政治历程中，就会发现一些重大现象稳定存在或重复再现：宏观上，中央与地方关系在集权与放权的抉择中轮番交替，自上而下的运动式治理整顿在不同领域中重复出现，林林总总的政治教育运动绵延不断，法律制度、理性官僚制度的发展举步维艰。从微观上来看，诸多基层问题——例如，政策执行过程中的不力，变通与共谋等——急药慢攻，反复治理，但仍痼疾难除、去而复来。这些问题各有其独特的场景，它们发生的形式、具体内容各异，节奏每每不一，若分门别类或许可以逐一探讨其原因。但是，这些现象的重复再现提出了

一个令人深思的问题：它们背后是否存在着一个稳定共享的制度逻辑？在这些纷杂不一的现象背后是否隐藏着中国国家运行和中国大历史演变的深层密码？这些密码是不是有助于我们进一步认识中国文明的绵延进程和未来走向？进而言之，是不是有一个理论视角、一个大的思路，可以把这些分散在不同领域、不同场景、不同形式的现象和问题放在同一个分析框架里，探究它们之间的关联及其背后的制度逻辑，以期越树木而见森林，溯溪流而求渊源？

我尚有自知之明，没有宏伟抱负和能力提供让读者和自己满意的答案，也深知这些问题是多卷著作也无法穷极其答案的，而且倘有这些答案也会因学术研究的不同视角、研究活动的深入程度而变动不居。例如，兰德斯（Landes 2006）是从经济学特别是市场效率的视角来寻找经济增长的动力；孔飞力（1990［1980］）则以“乡绅精英”为着眼点讨论晚清中华帝国治理的结构、过程和危机；而汪晖（2003）以近代中国社会中思想观念传承转变为主线来讨论现代国家想象的出现。中国近代以来的维新变法、辛亥革命、民国建设到当代中国，关于中国大历史上的王朝兴衰与周期式往复的问题，文人学者更是萦绕心间，孜孜以求，在探幽寻微、上下求索的道路上络绎不断。这些研究工作的思路和切入点林林总总，所看到的侧面及其相互联系每每不同，着重点和结论也各立其说，莫衷一是。然虽自知力所不逮，还是力图以这些大问题为动力来从事研究工作，试图从一个侧面来审视这些问题。本书报告的一系列研究即是这一努力的结果。

本书尝试回答这些问题的着眼点是中国国家治理的制度逻辑。一个国家的运行过程、解决问题的能力与方式、应对危机的抉择、中央与地方政府间关系、国家与社会的关系，都是建立在一系列制度设施之上的。这些稳定的制度安排塑造了解决问题的途径和方式，诱导了相应的微观行为，从而在很大程度上规定了国家治理的轨迹、抉择和后果。我把这一制度安排所导致的因果联系称为国家治理的制度逻辑。社会学家蒂利在谈及政治过程背后的动态机制时有如此描述：这些机制过程“是一些重复再现的动因，它们在不同的情形和次序排列组合中相互作用，从而导致相去甚远但又有迹可查的结果”（Tilly 1995：1601）。这一描述用于理解制度逻辑的意义也十分贴切，即上述这些纷杂多样但稳定出现的各种现象正是国家治理逻辑的具体表征，以及随之而来的、常常是始料不及的种种后果和影响。我从一个特定的角度——组织学研究角度——来认识中国国家治理的制度逻辑，特别着眼于中国官僚体制的形态、特点和意义。我的研究策略是，从现实出发，从微观着眼，以近距离的田野观察为素材，进一步思考理解这些现象背后的内在联系和机制，由微观及于宏观，由现实观察及于历史过程，由中国场景及于比较视野，进而寻找解读国家治理深层密码的线索。在作为导论的这一章中，我沿国家治理逻辑这一主线来概括讨论各类现象之间关系，为读者提供一个关于全书各章内容以及它们间关联的路

线图。

首先将本书基本思路概述如下。中国政体的突出特点是以中央政府为中心的一统体制，即中央政府对其广大国土及居住其上的民众、各个领域和方面有着最高和最终的决定权。在这一前提下，中国国家治理的一个深刻矛盾是一统体制与有效治理之间的矛盾，集中表现在中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容：前者趋于权力、资源向上集中，从而削弱了地方政府解决实际问题的能力，即这一体制的有效治理能力；而后者又常常表现为各行其是、偏离失控，对一统体制的中央核心产生威胁。在一统体制中，这一矛盾无法得到根本解决，只能在动态中寻找某种暂时的平衡点。国家治理逻辑在很大程度上是针对这一矛盾而演化发展起来的，体现在一整套制度设施和应对机制之上。

一统体制有着两个基本维系机制——官僚体制和一统观念制度。在中国历史上的政治进程中特别是在当代社会，这两个机制受到了多重挑战：官僚组织承担了越来越多的治理功能，不堪重负；一统观念制度受到多元社会的碰撞挑战，难以为继。面对这些困难压力，一系列应对机制应运而生：（1）决策一统性与执行灵活性以及逐级代理制的动态平衡，（2）政治教化的礼仪化，以及（3）运动式治理的“纠偏”机制。具体说来，逐级代理制度导致中央与地方的松散关联，基层政府在执行过程中的灵活变通和共谋行为缓解了这一矛盾；而教化活动的仪式化，虽然对重建一统观念制度无回天之力，但对于维系国家象征性权威起到了重要作用；自上而下的运动型治理机制成为中央政府不断规范基层政府灵活性边界、强化中央与地方纽带的重要手段，使得这一体制在不断调整与波动中走下去。

虽然这一系列机制缓和了一统体制与有效治理之间的矛盾，但它们与现代国家制度建设不兼容甚至冲突，衍生了其他始料未及的后果，因此潜伏着极大的危机。第一，国家建设在集权与放权、名与实、“失控”与“纠偏”的两个极端之间摇摆转换，对已经负荷累累的一统体制造成不断的冲击振动；稍有不慎，则可能酿成局势动荡。第二，这一体制的制度逻辑限制了制度创新和可能抉择的空间，使得依法治国、官僚理性、专业化过程难以充分展开，只能畸形生长，为中国未来的发展前景投下更大的不确定性阴影。

在具体阐述和扩展讨论上述立论和有关命题前，我首先用图1-1简要概括这些现象背后的逻辑关系以及本章的相应结构（见图1-1）。我把这些问题和现象依序归纳为三类：第一，有些现象是“一统体制与有效治理”间基本矛盾在不同层次和不同领域中的体现，特别是组织制度和观念制度的维系机制；第二，另外一些现象反映了中国政治运行过程中应对这一矛盾的治理机制；第三，还有一些现象则是这些治理机制所衍生的后果。而这些后果又反过来影响了一统体制与有效治理间的矛盾以及各种应对机制的有效性。下面的讨论也依此三个层次展开：首先分析阐述一统体制与有效治

理之间的深刻矛盾；然后阐述中国政治运行过程中演化出的三个应对机制，即决策一统性与执行灵活性之间动态关系、政治教化的礼仪化、运动型治理机制；我将在最后一章讨论这些应对机制所产生的一系列后果，以及由此所生的诸种现实困境。

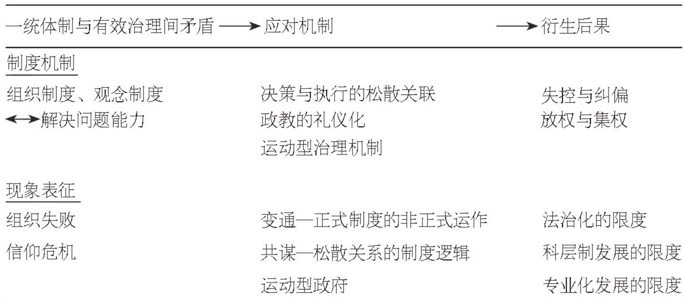


图1-1　理论分析脉络示意图

这里有必要对本书的分析视角加以说明。第一，我的研究工作主要是从组织学的角度讨论一统体制与有效治理之间的关系，及其内在的矛盾和背后的制度逻辑。矛盾者，相对而连接之关系也，所以理应置于一个整体中以观之。第二，这一分析思路不是也不可能解释以上所列各类现象的方方面面，也不能穷尽所有的影响因素。关于这些具体现象及其原因已有大量研究文献；我的研究倚重和借用这些学术成果，而着眼于从一个特定理论视角——组织理论与组织机制——切入，探究这些现象之间的稳定关联及其背后的制度逻辑。最后，下面的讨论分析采取了自上而下的国家视角，从国家宏观治理的层次来认识理解上述矛盾，即从国家建设、国家治理和中央政府面临的挑战和压力的角度来解读这些现象和由此衍生的应对机制。这一视角有利于我们透视上述种种现象背后的逻辑联系，但这并不意味着对这些现象合理性与否的价值判断。

一统体制与有效治理：中国国家治理的一个深刻矛盾

任何一个国家政权都面临着竞争生存的压力，面临着所属疆域内经济与社会发展的挑战。不同国家因其面临生态环境、统辖规模和治理模式的差异，所面临的困难和挑战也每每不同。简言之，在其他条件相同的前提下，国家治理模式决定了其政治运行特定的优势、负荷、困难和挑战。国家治理模式不是任意选择的，常常与一个国家的历史演变过程有着深刻关系，有明显的途径依赖性（Finer　1997，Levi　1988，Tilly　1975，金观涛、刘青峰2011）。中文中的“国家”概念有着“民族”（nation）与“国家政权”（state）的双重含义。在政治分析中，“民族”与“国家政权”是两个不同

的分析概念，各有特定的边界和内涵。在本研究中，我是在“国家政权”这个意义上使用“国家”这一概念的。这一点需要特别说明。

国家治理模式有两个主要线索：一是中央权威与地方权力间关系，一是国家与民众间关系。中国国家的一统体制和疆土规模，使得中央权威与地方权力这一关系成为勾勒中国国家治理框架最为凝重的笔墨。中国历史上国家政权的基本特点是中央权威一统而治，即所谓“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”（《诗经·小雅·北山》）。“皇帝权力的范围，是涉及全领域的，它不允许有跟自己相同权力之存在。即：天下无二君，此乃皇权之特性。这就是说，作为皇权的性格的公权，其实现的场所是：王化所及，天下属之。”（西嶋定生2004：43）中国国家形成的历史轨迹造就了一个幅员辽阔、多元的、发展不平衡的区域性经济与社会（周振鹤1997，谭其骧1986）。在长期的历史发展过程中，这些不同的区域和属地间虽有经济、文化和人口迁徙的交融联系，但它们之间更多的是通过国家的行政体制和官方观念统辖在一起的。在这一特定的国家治理模式下，一统体制将中央政府与辽阔的国土、漫长的疆土边界、不平衡发展的区域、多样的文化制度、数以亿万计民众的生计，以及各种自然、人为的灾害和危机紧密地联系在一起了。尽管在20世纪初，这一治理形态发生了重大变化，但其内在矛盾在随后的政体迭换中并没有得到真正解决（金观涛、刘青峰1993）。不仅于此，“在民族平等、公民权利和人民国家的合法性宣称之下，现代国家在‘革命’‘解放’和‘合法权利’等名义下将个人重新组织到国家主导的集体体制之中，从而赋予现代国家对于个人的更为直接的控制权”（汪晖2003：96）。在这一大背景下，中央政府依赖什么样的组织机制来维系其一统体制？这些组织机制作用怎样影响了国家治理的行为和后果？这是国家在实际运行过程中必须回答的问题，其兴亡成败、未来演变与这些组织机制抉择和相应的制度安排息息相关。这也是我们分析一统体制治理模式的切入点。

问题的提出：治理规模与负荷

国家治理面临的一个重要挑战是其治理规模以及由此产生的治理负荷。在这里，治理规模指国家在统领、管理、整合其管辖领土以及生活其上民众的空间规模和实际内容。有关中国国家规模及其政治意义诸问题在公共舆论界已多有讨论，但在学术界和政策研究界尚未得到应有的重视。在比较研究的众多讨论中，学者经常引用评价不同国家的治理模式，如新加坡模式、日本模式等等。这些讨论大多忽略了一个重要的维度，即国家治理的规模。例如，新加坡整个国家的领土和人口规模约相当于中国的一个中等城市，韩国的人口仅为江苏省人口的三分之二左右，而日本的岛国特点和民族同质性与中国历史形成的辽阔国土、多元文化中心格局也相去甚远。中国国土面积接近整个欧洲，而人口为其两倍强。换言之，从治理

规模来审视，思考中国治理的一个更为合适的参照框架，可能是将整个欧洲纳入一个一统治理制度之中所面临的挑战！把“规模”作为国家治理的一个关键变量提出来，我意在突出“组织”这一制度设施在治理过程中的重要作用：正是在治理规模这一角度下，国家组织机制及其负荷和挑战尤为凸显出来。从组织学角度来看，对国家规模的关注提出了组织程度、组织方式和相应的组织成本等一系列问题。

在当代中国，国家治理在很大程度上是通过正式政府组织这一机制来实现的。国家承担着对外保卫国土疆界，对内维护社会安定、经济发展、提供公共产品等一系列责任。从国家内部社会生活的组织过程来看，国家政权不能持久地建立在强权统治或高压政治之上，而需要得到民众的认可和服从；为此，国家通过各种整合机制和制度安排来完成这一使命。例如，将农民组织起来需要相应的制度安排、人员配备和资源投入，不同地区间的资源再分配需要组织设施和调配机制，不同群体间的紧张和冲突需要调停、协商甚至强制等各种机制；国家还承担着提供各类公共产品的责任等等。但如同其他正式组织一样，政府也面临着组织管理、信息不对称性、激励配置、利益协调等一系列交易成本，而且这些成本因为政府组织的垄断性、政府官员的内部市场流动有限和向上负责制等一系列组织制度特点而放大和加重了。

在这个方面，已有一系列研究工作可资借鉴。美国经济学家阿莱西那和他的同事（Alesina and Spolaore 1997）从经济学角度研究了国家规模在经济发展、国家稳定和国民福利诸方面的优势和劣势。他们的研究提出，大国因内部群体和文化差异性在内部整合上要付出更多的代价；但国家规模提供了市场规模，因此大国有利于经济增长，有利于降低那些必需公共品（如国防）的固定成本。但在世界经济一体化的条件下，小国可以有效地利用国际市场，在经济增长上并无劣势。经济学家进行了一系列有关工业组织规模与控制的研究工作，对官僚组织结构的收益成本进行了建模分析。这些研究工作强调了组织内部的政治影响和讨价还价导致的成本代价（Milgrom and Roberts 1988），对下属监管的代价以及由此导致的努力程度不足（Qian 1994a）。麦卡菲和麦克米伦（McAfee and McMillan 1995）指出，组织成员因其特定角色和位置，有着各自的私有信息，必然以此寻租，而“寻租是一个官僚组织运行必不可缺的润滑剂”（第402页）。他们分析了组织成员利用私有信息进行讨价还价所导致的效率损失，明确提出了组织规模负效率（organizational diseconomy of scale）的观点，即随着组织规模的扩大、等级链条的延长，私有信息分布随之分散，信息不对称状况恶化，组织效率会相应下降。在中国大历史背景下，黄仁宇（2001b，2006）反复感叹国家治理规模与其技术手段之间的差距。葛剑雄（1994）从历史地理的角度，对历史上中华帝国的空间距离，以及由此带来的官僚体制中信息流通和指令执行的种种困难，有特别

敏锐的关注和观察。可以说，在中国历史上，治理规模一直是困扰执政者的核心问题。不幸的是，历史上有关郡县、封建之争常常蒙上了中央集权与割据政权间利益对立的意识形态色彩，因此打断了有关国家治理规模及其严峻挑战的深入讨论。

国家治理的规模及其面临困难不是一成不变的常量，而是为历史演变轨迹、制度安排和治理模式选择等一系列因素所塑造。首先，国家治理的规模取决于国家的物理空间和人口规模。一个国家的规模越大，其管理规模也就越大，两者成正比。中国社会历史上形成的区域性差异，多民族的文化差异，经济发展不平衡、地理气候资源在区域上的分布差异等等，更加重了国家治理的负荷和困难。各种天灾人祸，于一时一地而言或有或无，然而，对于有着辽阔国土和众多人口的国家来说，这些散见不同时点不同区域的天灾人祸聚而集之，则是无时不有无处不在。在这个意义上，中国的国土规模和人口数量是国家治理所面临的重要约束条件。而且，随着现代经济活动高度的相互依赖，现代观念的多元发展，民众在社会生活、政治诉求上日益多元化，治理规模更加剧了组织复杂性，国家治理面临的挑战随之急剧上升。

其次，治理规模取决于治理内容，两者亦成正比。在这里，治理内容指国家机构所承担的各种公共品提供的责任。不同的国家制度安排使得其治理内容大相径庭。在中国历史上的“简约国家”形态下，“政不下县”的制度安排使得国家政权止于县级政府。一个县的规模少则几万人，多则几十万，而县府规模和权力有限，县以下的民生民事大多由地方士绅和民间宗法组织（如家族、邻里）自行消化解决（黄宗智2007）。与此形成鲜明对比的是当代中国的人民公社时期，其间农民被高度组织起来，成为国家直接全面管理的对象。同时，国家在城市中承担了就业、社会福利、生老病死等各方面的责任。这意味着国家的管理内容在不同历史时期有着重大差异，其组织负荷和面临挑战随之大相径庭。

最后，治理规模也取决于治理形式。在中央集权的形式中，中央政府通过其中间和基层机构来承担其管理责任，全国服从中央。这意味着，中央政府必须承担起来自全国四面八方的问题压力和给出解决问题的答案。而在分权结构中，特定领域中的责任和压力由各个层次的地方政府（省市县）承担，因此，同样的管理事务和责任被分解到不同层次、不同领域和不同机构之中，其管理规模和压力也相应分化。我们从当代中国六十年来的农村组织制度变迁可见一斑。在人民公社时代，国家实行统购统销，将农业生产活动、生产要素配置、产品出路一概纳入其计划经济之中，结果是必须付出相应的管理成本和失误的代价。而在后集体化时代，农民有了耕作、销售的自主权，收成好坏、价格浮动以及生产要素配置均与政府无关，国家管理的幅度和压力也相应大幅度缩小。但值得指出的是，新中国成立以来“分权”种种实践并没有真正解决“产权明晰化”的可信性承诺，导

致的结果常常是中央政府反而不得不直接面对和承担分权所诱发的政治压力。

在我看来，国家治理规模所面临的负荷和挑战是所谓“技术治理手段”所无法解决的。黄仁宇（2001b）在研究明代财政税收制度时提出，因为技术手段不足，国家税收管理力不从心，导致了国家规模与实际治理能力间的巨大沟壑。为此，他反复强调“数目字管理”技术的重要性。近年来，中央政府致力于发展“数目字管理”的各项技术，从完善税收体制、量化考核指标，到各种电子联网技术，以图提高治理有效性。“数目字管理”在一定意义上有助于减缓治理规模的压力，但不能根本解决其问题，而且在一定条件下可能会加剧这一困境。首先，技术手段是由人控制的，而且信息有着模糊性，即同一信息有着多重解释的可能，因此技术手段不能自行解决治理中的实质性问题（黄晓春2012）。第二，技术手段是一把双刃剑，它一方面有助于上级部门推行落实其政策指令，另一方面又给予使用技术的下级部门提供了新的谈判筹码，使得治理过程有了更大的不确定性（周雪光、练宏2011）。第三，伴随数目字管理而来的是各种条框制度，有可能导致繁文缛节泛滥、组织僵化，从而降低治理的灵活性和有效性（渠敬东、周飞舟、应星2009）。

国家治理规模及其成本代价是国家建设和政治改革面临的重要挑战，而应对这一挑战的核心制度安排是国家官僚组织——国家治理的诸多责任和任务在很大程度上是通过官僚组织来完成实现的。正因为如此，组织学的研究角度和对中国官僚体制的关注有助于我们解读中国国家治理的制度逻辑。

基本矛盾所在：中央统辖权与地方治理权

一统体制的核心是中央统辖权与地方治理权之间的关系；两者之间的紧张和不兼容集中体现为一统体制与有效治理之间的内在矛盾。在这里，一统体制的核心是广义上的中央政府对广大国土的统辖权，体现在中央政府自上而下推行其政策意图、在资源和人事安排上统辖各地的最高权力。有效治理指政府在不同领域或属地管理中处理解决具体问题的可行性、有效性，尤其体现在基层政府解决实际问题的能力上，例如完成自上而下的资源动员任务、公共产品提供、解决地方性冲突等等。这两者之间的深刻矛盾是：一统体制的集中程度越高、越刚性，必然以相应程度上削弱地方治理权为代价，其有效治理的能力就会相应减弱；反之，有效治理能力的增强意味着地方政府治理权的扩张，常常表现在——或被解读为——各自为政，又会对一统体制产生巨大威胁。从组织治理的角度来看，这一矛盾的激烈程度和表现形式取决于两个因素：一是统辖的内容或治理的范围，二是资源和权力的重心所在。统辖的内容越多越实，或治理的范围越大，或资源和决策权越向上集中，其治理的负荷就会越沉重，其有效治理程度

就会越低，此时两者间矛盾主要体现为集权下的死寂呆板。另一方面，从国家视角看，权力下放、管理范围缩减，会加强体制内有效治理能力，此时两者矛盾则更多地体现在偏离和失控的情形中。一统体制与有效治理间的矛盾轻则表现出两者之间的紧张、不协调，重则表现为两者间的互为削弱，甚至是直接的冲突和危机。在当代中国，国家在经济和社会发展中扮演了一个积极主导者的角色，承担经济和社会生活方方面面的事务，治理范围随之大大扩展，如社会主义计划经济时期。如此，一统体制和有效治理之间的矛盾导致了接踵起伏的困难和紧张，诱发了一系列的应对机制和随之而来的诸种现象。

在中国历史上，一统体制始终生存在统一与分裂、集权死寂与放权失控的矛盾之间，而中央权威与地方属地之间的关系一直是这一体制的核心所在。[注]有关中国国家建设的组织制度安排，上到政府机构设置，下至基层官员的选拔和流动制度，林林总总不胜枚举，是诸多学术领域长期关注的课题，已有大量的研究积累和颇为一致的结论。[注]从国家的视角来审视当代中国的政治过程，我们的问题是：如此负荷累累的一统体制是如何维系的？从国家治理的种种实践来看，以下两个机制尤为突出：第一，一个严密有序的官僚组织制度贯彻自上而下的行政命令和政策意图，从而确保不同属地与中央政府的步调一致；第二，以认同中央权力为核心的价值观念制度，在政府内部官员和社会文化中建立和强化对中央政权的向心力（金观涛、刘青峰2011，陈旭麓1991）。简言之，维系一统体制的两个核心组织机制，一是官僚制度，二是观念制度。前者涉及中央政府及其下属各级政府机构间的等级结构；后者则表现为国家与个人（官员、公民）之间在社会心理、文化观念上的认同，体现在政府内外、全国上下的共享价值上。这两个制度提供了一统体制的组织基础。

国家的官僚组织制度

现代国家的基本组织形式是官僚组织（bureaucracy，又译“科层组织”）。首先，我们需要区分官僚组织与官僚主义这两个概念，官僚制与“官僚主义”在中文日常用语中经常混用为贬义词，用于批评这一组织形式产生的繁文缛节、高高在上、刻板冷酷的各种行为弊端。在本研究中，我是在中性意义上使用“官僚组织”（官僚制度）这一概念的，即把官僚组织作为一种特有的组织形式，其基本特点表现在权力关系明确、等级层次有序的组织结构，通过专业化人员（公务员）和正式规章制度来贯彻落实自上而下的政策指令，提高决策和执行的效率。官僚组织与传统组织形式如家庭、民族以至社团有着明显不同，是现代社会中政治、经济和社会活动的基本组织形式。官僚权力即基于官僚组织的正式权力（formal authority）已成为当代社会的中心组织机制。社会学家科尔曼（Coleman 1982）观察到，随着“法团人”（corporate persons）在当代社会的崛起，

众多社会事务需要通过官僚组织予以执行落实：公共政策由正式组织经过官僚化的程序予以制定，社会福利、公共安全和各种公共产品由政府组织提供，市场交易、合约、资本流动等经济活动受到官僚权力的管制。威尔逊（Wilson 1975）指出，现代社会一个发展趋势是政治权力逐渐移转给官僚制组织，此类现象在发达国家和发展中国家均在发生。鉴于此，加尔布雷思（Galbraith 1984）提出，正式组织（formal organization）是现代社会中权力最重要的来源。官僚体制作为一个组织形态和历史现象，可以从不同角度加以分析解读。我的关注点是官僚体制的内在组织机制及其在国家治理逻辑中的位置、作用和后果。

中国一统体制的组织制度核心是：中央政府拥有行政统辖、规划的权力，特别体现在人事安排和资源调配的权力上。[注]在人事安排上，通过自上而下的人事管理制度和激励设计来周密完整地覆盖不同区域、部门和领域，从而确保官僚制国家的一统性（Landry 2008，Schurmann 1968，周黎安2008）。例如，中央政府在人事管理制度上拥有集中权力：公务员进入、考核、选拔、提升、流动，有着自上而下的统一规定和自上而下的决定权。在资源安排上，中央政府有极大的权力集中、动员和调配资源的能力；随之而来的自上而下的资源再分配又进一步强化了中央权威，加强了中央政府与各地区、社会（城市居民或农民）的联系。在中国历史上，一统体制特别是人事管理和资源配置的集权体制早已通过不同形态出现（吴宗国2004，瞿同祖2003［1962］），但在当代中国，国家组织覆盖范围之广、治理层次之深入、涉及内容之繁多、政治性动员之频繁，是历史上不同朝代或其他治理模式所无法望其项背的。国家治理模式的这个特点意味着，一统体制需要一个庞大的官僚组织来维系，在各个领域和区域中执行其政策、贯彻其意图，因此对组织制度的严密、精细和协调程度提出了更高的要求。

然而，中央集权在组织实施上具有“委托—代理”的固有困难，即中央与地方政府双方利益目标不同和信息不对称，在漫长的行政链条中，只能实行层层节制，常常表现为“行政发包制”形式（周黎安2008，2014）或多中心治理形式（吴稼祥2013）。例如，历史上的明朝是一个高度集权的朝代，但如吴宗国所述（2004：5）：“明代的特点与其说是集权，不如说是分权，是中央决策群体的扩大、行政权的进一步增大和政务处理的高度程式化……在日常政务处理中，皇帝似乎可以不必亲自出面，似乎是形成了一个可以没有皇帝的政务运行系统。”一方面，官僚体制有其特定的组织结构、行为方式和特有的组织困难；另一方面，这些正式制度不是一成不变的，它们在不同时期不断地调整变动，并且在实际运行过程中通过官僚制内部不同层次、不同机构间的互动而变通实施，表现出了多样不一的实际过程和结果。中央与地方关系也不是绝对权力的从属关系，而是常常处于讨价还价的过程中。但需要强调的是，这一权力关系的实质仍然是中央政

府拥有最后的决定权和支配权，而下属各级政府只有实施过程中的执行权和授权范围内的治理权。尽管中国政体在历史上经历了不同时期的沧桑演变，但体现在这些正式制度中的基本权力关系并没有实质性变化，我们看到的这些变化和调整仍然被困缚在一统体制和有效治理的矛盾之中。

观念制度的建立和维系

面对辽阔国土上多元的文化和民众，官僚组织制度——可以说，任何组织制度形式——无法单独地有效实施一统体制的权力，实现其所承担的责任，解决其所面临的问题。因此，一统体制的维系需要其他相应的治理机制来渗透和连接这一体制所覆盖的各个层次和不同角落，而认同和顺从中央权威的观念制度正是提供了这样一个机制。在中国历史上，儒教文化曾长期地扮演了这一角色；文官选拔的科举制度使得大小官吏经历了礼教经典的“专业化”过程，从而获得有关行为规则和角色期待的共享知识。千万小农在儒家文化中君臣父子的礼教等级观念的润滑整合下耕作生活，维系了一统体制的观念制度。这个观念制度因历代国家政权的极力维护强化而得以延续（王亚南1981，陈旭麓1991，阎步克1996）。传统上分散经营的农业生产模式和政不下县的治理模式在很大程度上避免了国家与民众的直接冲突，从而减缓了日益分化的社会现实对一统观念的挑战。

在当代中国，国家依靠马列主义统一执政党内部的观念，曾有效地替代了儒家文化观念制度的维系功能。在六十余年的历程中，当代中国经历了延绵不断的各类政治教育、政治动员、思想改造和学习交流。这些运动时而发生在党内严密组织控制中或某一特定领域，时而以群众运动形式铺天盖地而来，贯穿和弥漫于不同时期和各个领域角落。形形色色的各种运动（如政治上的“反右”、“社会主义教育运动”、“文革”、党内整风、经济上的“大跃进”等），虽然领域不同，目标各异，但都有着以统一思想观念来贯彻具体任务的形式，因而与强化一统观念制度的努力相得益彰。从这个意义上，这些运动努力背后的逻辑可以解读为意在建立、维系或强化一个以一统体制为中心的共享观念制度。如果说中国历史上的儒教文化观念因小农生产方式的同构性而获得长期稳定基础的话，那么当代中国的一统观念制度则是通过持续不断的思想教育、政治活动，甚至是官方组织的大规模的激烈的“群众运动”来不断地加以维系、修补和强化的。

如上所述，官僚组织制度和认同中央权威的观念制度是维系和延续一统体制的基本机制。那么，这一体制的实际运行效果如何呢？我们不妨从一个“成功”的例子——国家计划生育政策——谈起。作为基本国策之一的计生政策自20世纪70年代后期至21世纪初的实施落实，其规模之大、涉及范围之广、持续时间之长、效果之明显是中国历史上所罕见的。具体来说，首先，虽然这一政策在不同地区的实施细则和力度各有差异，但其作为统一的政策在全国范围内实施的普遍性和有效性是毋庸置疑的，它涉及

不同地区、不同领域、不同单位相联系的亿万家庭。其次，这一政策自20世纪70年代至此后三十余年，历经中国政治、经济、社会巨大变化的不同时期而经久不殆，在当代中国历史上绝无仅有。再次，这一政策实施的效果也是明显的，中国人口出生率的急剧下降和独生子女比例即是明证。[注]可以说，计生政策领域是一统体制贯彻实施国家意图的一个突出的“成功”案例。

取得这一显著成果的机制是什么？在这里，我们看到了高度动员的官僚组织机制。第一，从中央政府到各级地方政府（直到村庄、居委会），建立了庞大、稳定的专门计生机构，配备人员。第二，中央政府采用了强大的激励机制，计生领域成为“一票否决”考核的重中之重，基层政府执行不力者则受到严厉处理，公务人员个人违反一胎规定会面临开除公职的危险。第三，在落实过程中出现了一系列创新实践，如从中央政府到省、市、县各级政府高度动员，分解指标、层层落实的“压力型体制”由此产生，每年若干次组织大规模的密集检查，而且地方政府层层加码（周雪光、艾云2010，王汉生、王一鸽2009）；在计生领域中最早实行“数目字管理”，引入计算机联网的数据统计，如月统计、季度汇总等组织措施。第四，与之相应的是大规模和持续的宣传教育活动，体现在各类工作单位自上而下组织的学习活动，以及各种宣传媒介的投入，从电视剧、报道、先进评比推广到街道村庄铺天盖地的标语口号。不难看出，一统体制的有效运行正是得益于官僚组织的稳定结构与政治化教育的配套机制而推行：上述措施使得各级政府部门在这一领域中保持着高度政治动员的状态和持续有效的注意力分配。这一案例说明，一统体制中的国家权威不是一纸空文，它在贯彻实施其意图的动员能力上，在组织、资源上和观念上有着稳定的制度基础。然而，这一成功的案例也恰恰说明了一统体制中实施其政策意图的困难和代价。我们不难看到，大规模强力推行计生政策导致了行政成本、人力资源、社会动员、政府注意力等方面的高昂代价，难以在其他领域复制。这意味着，在大多数情形下，一统体制欲强有力地推行其政策只能是有选择的、局部的、暂时的。

的确，一统体制在实际运行中面临极大的挑战。首先，一统体制的一个重要机制是“政令自中央出”，即一统的政策部署是这一体制的核心所在，通过上述的组织和观念制度机制实现之，在日常生活中自上而下的指令巡视等活动中得以体现和强化。而一统决策权的特点必然是“一刀切”，这是一统体制的制度逻辑所致。不难想象，如果在制度上允许各地、各领域按其具体情况各自为政，免于自上而下的权力干涉，久而久之，中央权威的有效性和合法性难免式微，受到质疑，而一统体制也随之出现危机，“国将不国”了。但一统体制越是强化和具有刚性（例如，人事和资源权力上的向上集中，自上而下的政策部署），其政策制定过程就越有可能与各地具体情况相去甚远，从而削弱了地方政府“有效管理”的能力。在许

多情形下，这种举国体制一以贯之的做法不仅代价昂贵，难以为继，而且常常诱发重大灾难，如“大跃进”和“文革”（Yang 1996，周飞舟2003）。国土之大，发展之不平衡，文化之差异，对一统的政策制定和实施实在是一个严峻的挑战。以21世纪初期中国大地为例：当城市业主维权方兴未艾之时，农村地区农户关注的是他们一年收获的价格走向；当成都平原上下“春江水暖鸭先知”，在土地开发上积极寻找着走出约束性政策的空间时，西北不发达地区则土地闲置、资金和人力资源匮乏，尚处在“春风不度玉门关”状态。在这里，一统的决策体制、各地面临的实际问题，以及基层政府解决问题的能力等制度匹配要素之间的差异极大，一统体制与有效治理之间矛盾凸显出来。

其次，组织的局限性。当年，经济学家科斯（Coase 1937）问道：如果市场可以提高效率，为什么会有企业组织存在？随后的交易成本学派进一步提出：如果正式组织可以提高效率、降低交易成本，那么，为什么整个国家的经济活动不能置放在一个大的正式组织之中？20世纪社会主义国家计划经济的失败即是明证。交易成本经济学理论指出，正式组织有其特有的交易成本，如协调成本、激励成本等等。随着社会的复杂化程度增加，管理成本和协调成本急剧提高，对复杂性组织或活动投资的边际回报递减出现拐点，导致崩溃性动荡（Tainter 1990）。组织学的大量研究工作指出了官僚组织运作过程所存在的各种问题：第一，有限理性常常导致组织目标、组织设计和激励机制等制度安排上的问题（Cyert and March 1963，March and Simon 1958）。第二，组织中的委托—代理关系，一方面造就下级官员的代理人角色，权、责、利分离，难以从长计议；另一方面，不对称信息导致拥有信息方（通常是下级政府）有着更大的“谈判”优势，致使其在实际运行过程中具有相对独立性（Jensen and Meckling 1976，Wilson 1989）。第三，组织基础上的稳定利益集团导致官僚制链条间的信息传递不畅，甚至失灵。因组织规模庞大，能力、忠诚诸方面信息微妙，中央政府很难实行有效的人事审核、监管和任命。这些问题存在于所有的官僚制组织中，但在中国政府组织内部，这些问题由于其庞大规模、复杂结构、垄断地位和制衡机制缺失而被放大和加剧了。[注]周黎安（2008：67）从经济学委托—代理理论的角度，将这一矛盾表述如下：

> 作为所有权力集于一身的中央政府，主要需要完成两项基本任务：一是为广大百姓提供基本的公共服务，维持政权的长期稳定；二是保证下放给行政代理人的权力不被滥用，中央的政令能够畅通无阻。这两项任务本质上是冲突的：一方面，为了给广大百姓更好地提供公共服务，就必须尽可能把权力下放给基层政府，因为基层政府相对来说更了解当地民众对公共服务的偏好，更了解当地的具体条件；从公共服务的角度，集权者应该尽可能选择分权。另一方面，给定下级政府的官员目标和利益不同于中央政府，下级官员的行为不易监

督，权力下放就意味着权力被滥用的危险，甚至被架空，而且权力下放越是到基层，监督就越困难，权力被滥用的威胁也就越大。所以从监督和控制的角度，集权者应该尽可能选择集权。

再次，一统观念制度也在不断地受到现代社会中多样化生活实践的挑战和削弱。究其原因，我们不难看到这一观念制度面临着多重危机。首先，毛泽东时代对儒家文化的颠覆以及“文革”中造反等级秩序的经历，对传统的一统观念和政治教化打击重大。更为重要的是，现代社会的多元分化、不同利益集团的出现和稳定存在，从根本上动摇了一统观念制度的社会基础。法国社会学家涂尔干（Durkheim 1984［1893］）提出，在欧洲从农民社会向现代社会转变的过程中，社会内部的凝聚力也相应地由“机械团结”转变为“有机团结”。前者指社会群体内部通过人们相同的生活方式和在此基础上的共享观念而加以凝聚整合；后者伴随社会成员在经济生活中的分工和相互依赖关系而产生。在社会分工日益精细、社会利益不断分化的过程中，通过一统共享观念来维系社会整合的机制越来越力不从心，涂尔干意义上的“机械团结”难以维系。当更多的专业人员工作在扁平结构的组织中，当人们生活在多元价值的生活中，当科学训练塑造的专业判断成为生活价值时，这些现代生产和现代生活的诸种方式无法避免地与传统的一统意识形态发生摩擦甚至激烈冲突。这一冲突自19世纪业已涌现（Levenson 1965），绵延持续至今，仍未有实质性调和（李泽厚 2004）。

在这里，我们看到了一统体制的组织形式——统一的官僚组织和观念体系——与不同区域、不同领域面临的实际问题之间的深刻矛盾。从一统体制的角度，中央政府权威需要以严密有效的组织制度和观念制度维护之，体现在权力、资源的向上集中，并通过中央政府政策指令在日常工作中的贯彻落实而延续和强化之。但从组织有效治理的逻辑来说，权力、资源和治理能力应该放在有效信息的层次上，即加强基层政府的能力，而这一思路与一统体制的基本原则相悖，由此产生了两者间的紧张和冲突。这一矛盾冲突正随着中国社会的多元发展而日益明朗化、尖锐化。

“一统体制与有效治理”矛盾的应对机制

一统体制与有效治理的矛盾是特定国家治理模式的运作逻辑内生所致，不可能找到一个一劳永逸的解决办法；但这一体制必须知难而上，上下求索，在动态过程中不断调整，寻找两者间某种暂时平衡点。于是，在中国政治演变历史上发展出了一系列的应对机制，诱发了相应的组织行为和未预期后果，这是下面讨论的着眼点。虽然这些应对机制在近现代中国历史不同时期均有体现，我的讨论关注点集中在三十余年来的改革开放时

期。

应对机制之一：决策一统性与执行灵活性之间的动态关系

各地、各领域中的经济发展水平、资源配置、文化民情每每不同，而一统的国家政策从本质上不可能兼顾各地实际状况；因此，在制度安排上必须允许各地政府在执行过程中针对当时当地具体状况的应变处理。在这一前提条件下，决策一统性与执行灵活性体现了中央统辖权与地方治理权间的动态关系，是国家治理的核心过程。其基本表现形式是：中央权威体现在各层次政府对其一统决策的服从认同和贯彻实施过程之上；但在这一条自上而下的政策主线附近，允许各地、各领域的基层政府在不同方向上的偏移，以适应当地情况，增强其解决实际问题的能力。在这个意义上，“有效治理”体现在基层政府官员在一统的国家政策实施过程中采取因地制宜的灵活性。这里的组织学悖论是：一统决策的集中程度越强，执行过程中的灵活性就越大（周雪光2009b）。也就是说，权力越趋于集中，其决策结果与各地实际情况差距越大，因此不得不允许各地执行过程中更大的偏移程度。

从制度安排上，当代中国政府在实际运行过程中常态采用的是逐级代理制，即中央及各级政府将属地管理的事权（治安、就业、经济发展、公共产品提供等等）一揽子交付下一级政府，而且将下级政府官员的任命、考核和管理委托给其直接（或隔级）上级部门。周黎安（2008，周黎安2014）把这一制度称为“行政发包制”的制度安排，并从信息和激励经济学的角度，对这一制度做了最为完整、深入的分析讨论。曹正汉（2011）从分散决策风险的角度，讨论了这一治理模式的优势，及其对中国政治制度稳定性的意义。许多学者们已经注意到，这一制度安排在中国历史上也有迹可循（Huang 2008）。从形式上，这一逐级代理制度似乎在很大程度上缓和了一统体制和有效治理之间的矛盾：“代理”制度维系了一统体制的基本结构和象征性权威，而事权、人事权的下放则把治理权力放到了最有信息的层次上；如此制度安排，施以恰当激励，各级下属相率同心尽力，中央因此可以高枕无忧。

然而，行政发包制只是国家与地方关系的一个方面。地方政府在实际运行过程中拥有很大的资源和事权，这是不争的事实；但是，一统体制的逻辑是中央政府（或上级政府）有着自上而下随意干预的绝对权力，所谓压力型体制即是其突出特征（荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等1998）。在实际运行过程中，执行灵活性本身不是稳定不变的，而是因事因地而异，有待自上而下的裁决（周雪光2009b，周雪光2014）。此外，中央政府可以通过政治动员、人事变动、资源配置、项目安排等各种正式或非正式过程来影响地方政府的注意力，打断或重新安排下属政府工作的轻重缓急次序。例如，施坚雅和他的同事（Skinner and

Winckler 1969，Skinner 1985）指出，在20世纪50年代到70年代间，中央政府在农业领域中有十一轮自上而下的政策干预周期。周飞舟（2009）发现，在推动“大跃进”运动时，毛泽东通过更换省级领导人的做法来迫使地方政府追随其动员号令。因此，“官员升迁以及与此相关的‘锦标赛’并非一个简单的晋升标准的问题，而是与整个政治体制的理念、特点和时势紧密相连”（周飞舟2009：8）。近年来，关于基层政府状况，尤其是与民众百姓直接打交道的乡镇、街道一级政府状况，有大量研究工作。这些研究发现，基层官员的日常工作大多是被动地应对、落实自上而下的各项政策指令（赵树凯2010），或者在制度环境压力的缝隙间寻找生存发展空间（吴毅2007，张静2007，欧阳静2011）。不同地区、不同领域的基层政府官员所表现出的十分相似的行为做法表明，“行政发包制”不足以在中央—地方关系间提供一个稳定的松散关联的运行机制，不足以在制度上保障各地因地制宜的灵活性；而更近似于实际运行中应对一统体制束缚的权宜之计，始终处在不断调整、时常被打断的动态过程中。渠敬东等（2009）讨论了国家与地方关系在改革时期的演变，特别是20世纪90年代以来财政国家和行政国家的演变。这些关系演变在很大程度上反映了中央统辖权与地方治理权之间的紧张和调整。周黎安（2014）试图把这些不同的机制——中央统辖权、地方治理权、压力型体制、自上而下的干预过程——置放在一个理性模式中加以解释。在我看来，这些机制在政治运行中的同生共存正是这一体制长期积累的各类矛盾和诸方面不兼容性的体现，时常需要通过剧烈的政治、政策转变或动荡化解之。这些紧张、变动状况恰恰是需要解释分析的。

从这个角度，我们可以解释基层政府运作的一系列特点。例如，许多学者注意到，政策实施过程中表现出各种变通现象（孙立平、郭于华2000，王汉生、刘世定、孙立平1997）。“变通”反映了基层政府官员在解决实际问题时偏离官方话语或官僚体系的做法，“介乎正式的运作方式与非正式的运作方式之间的一种准正式的运作方式。更确切地说，变通实际上是一种正式机构按非正式程序进行的运作”（孙立平、郭于华2000），通过因地制宜的地方性机制来完成上级政府规定的任务（应星2001）。刘世定（1996）着眼于正式制度与非正式制度之间的互动，讨论了基层政府针对解决乡镇企业实际问题的种种变通做法。从我们上述分析角度来看，这些变通做法的普遍存在反映了中央政策和当地实际状况间——正式制度与非正式制度间，官方话语与地方性知识间，正式权力与“权力的文化网络”间（Duara 1988）——的距离、空隙和弹性。正因为如此，地方政府有效治理的能力在很大程度上体现在解决实际问题时诉诸地方性、社会性、非正式性的种种话语和做法。

基层政府间的共谋现象也可以从这一角度加以认识。周雪光（2009b）指出，中国政府治理过程中存在着决策一统性与执行灵活性、

象征性国家与基层治理之间的矛盾。在这个大的背景下，基层政府间共谋行为在很大程度上缓和了一统体制与有效治理间的矛盾，缓和了自上而下的政策在各地实施过程中产生“共振反应”所可能带来的震荡。周雪光（2009b：53）一文的最后一段这样写道：

> 如果从积极意义上来看，许多的“共谋行为”体现了基层政府通过灵活执行政策以便完成自上而下的任务；这些行为解决了一统政策与地方性情况之间的差异或冲突。如此行为也可以解释为基层政府在直接上级部门庇护下针对当地情况的适应策略。从这个角度来看，执行过程中的“共谋行为”或地方灵活性对于我们理解“象征性强大国家与有效性地方治理”两者并存的情形有着启发意义。我们看到，一方面，“政令自中央出”的一统决策过程强化了强大中央政权的象征意义；另一方面，基层政府间“共谋行为”所体现的地方性适应机制在很大程度上对集权决策过程的内容因地制宜加以调整，对其可能产生的困境弊端加以有效化解或校正，使得一统决策过程的形式避免受到与现实矛盾的挑战，从而得以延续。因此，两者互为依赖生存：“共谋行为”之说只有在一统决策前提下方有意义；而唯有基层政府的“共谋行为”的存在，才能有效维持一统决策过程的象征意义。在这个意义上，基层政府间共谋行为或许可以解释为中国社会演变过程中产生的对中央集权体制制约和平衡的一个制度安排；因此，“共谋行为”的普遍存在和强大生命力有着更为深层的制度渊源。

然而，无论是变通还是共谋或其他各种形式的行为做法，都隐含着对一统体制本身的挑战。这些变通做法凸显了正式制度之外的其他运行机制，在日常工作过程中虚化了一统体制的实际意义，以区域性、社会文化关系替代之。变通的多样性和灵活性恰恰指向了一统决策与有效治理间的距离和紧张。在这个意义上，有效治理是以弱化一统体制的正式制度为代价的。

应对机制之二：政治教化的礼仪化

改革开放三十余年来，国家建设过程中另外一个微妙且意味深长的变化是政治教化活动的礼仪化。无论是正式官僚等级制度、行政发包制，还是各类的变通做法，对于维系一个辽阔多元的大国疆土来说都是远远不够的。从国家的视角来看，这一组织治理机制的局限性加剧了强化观念整合的迫切感。如果不得不在组织机制上允许各地官员的执行灵活性和实际治理权，如何能够让他们在日常工作中按照中央权威的意志和理念行事则至关重要。我们不难看到，从历史上的“道德治国”到当代的思想教育，对官员行为的约束在很大程度上依靠政治教化机制来实现。当代中国六十余年来，各种各类的政治思想教育运动层出不穷，从中不难窥见国家建设中寻

找维系一统体制的观念整合机制的种种努力，以及共享观念与一统体制之间的紧密关系。

然而如上分析，面对多元剧变的社会，这些努力收效甚微。首先，经过“文革”反权威运动的涤荡，传统权威与造神运动产生的新权威中心已经日渐式微。在改革开放的大浪潮中，空洞的教化内容与人们日常工作生活中的多元价值、扁平组织结构以及非正式权威磕磕碰碰，难以和谐共处。我们注意到，教化努力不得不越来越依靠组织的刚性束缚，在官僚制度的层层落实过程中，从时间上、形式上和激励上加以硬性约束，例如日常工作环境中常见的参观学习、传达动员、政治活动安排等场景。这些硬性规定的活动与人们的实际工作和行为关系甚微，成为人们不得不参与的种种仪式。

这些仪式化活动的另一来源是基层政府迎合自上而下压力的需要。从基层政府角度来看，经营其管辖范围中的种种任务，时常不得不以灵活变通甚至共谋隐瞒而为之；而面对来自中央政府的压力，如此“偏离”行为有实实在在的风险。所以，从规避风险的角度看，在仪式上表现出保持与中央权威一致的姿态尤为重要。在各种基层场合，这些仪式性活动比比皆是：政府机关墙报上，整齐划一地排列着主要领导干部的“党性分析报告”；人们搁置各自的专业工作和职业判断来参加政治学习，重复官方话语。一位基层官员如是说：“中央下达的文件指令，我们的表态很重要，但真正执行起来就不符合实际了……但来自直接上级的指令要认真对待。”在一次农村干部会议上，县委书记启发农村基层干部：……现在上面推动各种项目和有关部署要求，“你在汇报工作时就要把你的工作和这些要求联系起来。你讲了一大堆你的工作，但如果不和这些要求联系起来，就不是一个好汇报，这是点睛之笔。你的日常工作总是这样做的，但是汇报时要和上级的工作部署联系起来”。[注]在基层政府，人们对于“虚活”和“实活”有清楚的分别。“认认真真走过场，踏踏实实搞形式”这一说法恰如其分地反映出这些政治教育活动的仪式化特征。如此，传统的一统观念制度在当代日常生活现实中转化为相应的仪式制度。

如此礼仪性活动对于一统体制的意义是什么？我以为，这些仪式性活动对于（暂时地）维系一统体制有特定的作用。首先，这一仪式制度不是从认知上建立了共享观念，而是在象征性符号和动员机制上建立和制度化了一整套程序规则。在这个意义上，正是这些仪式性活动在日常生活中延续和不断强化了一统体制的象征性意义。正因为如此，地方性、灵活性和“偏离”行为不会直接构成对一统体制的否定和挑战。其次，这些仪式性活动并不仅仅是象征性的，它们对于维系一统体制还有实质性意义。当人们“认认真真走过场”时，这些行为本身就是对这一体制的顺从和接受。也就是说，这些仪式化活动在日常生活中不断地维系、强化了人们相互间对中央权威的意识和认可。政治动员体制也在这些周而复始的过程中不断确

认其合法性、有效性。这好比军队营房中的日常操练，这些列队行走形式本身与战时应对千变万化的战场场景没有直接关系，但是它们强化了服从命令、遵守纪律的“习性”。如此这般，政治动员一旦到来，人们的顺从行为会随之启动，而观念制度的功能也随之进行由名到实的转换。简言之，这些仪式性活动产生了民众顺从权威的共享知识和同步启动的效果，这正是权力的基础（Chwe 2001）。这些活动的仪式化趋势，并不一定是活动推行者的初衷或有意设计，而可能是各种力量参与其中的政治过程演化所产生的始料未及的结果。

行政发包制的应对机制在很大程度上缓和了一统体制实际运行的困难，而政教仪式化的机制则维系了这一体制的象征性意义。从国家的角度来看，上述应对机制也有其潜在危险。当政府默许或鼓励下级政府因地制宜时，后者可能按自己意图解读实施政策，随着政策实施过程的展开，执行灵活性越来越大，与政策主线的偏差距离越来越大，导致与原政策相去甚远的结果。而这些偏差不仅仅反映了区域性的差异，更为重要的是，它们隐含了对一统体制的挑战；如果不能及时制止，则可能诱发地方割据，导致中央集权的危机。因此制度安排的一个重要考虑（或者说，中央政府的一个重要目标）不仅是保持决策的一统性，允许（默认）执行灵活性，而且更为重要的是，需要保持最后裁决权，即纠偏的能力、规范边界的能力。在中国政治过程中，相应的治理机制——“运动式治理”以及相应的运动型政府——应运而生。

应对机制之三：运动型治理机制

中央政府针对官僚制度失败和地方性或局部性偏差的一个重要应对手段是运动型治理机制，即通过运动式的政治动员来贯彻落实自上而下的政策意图。与此相应的是，各级政府都有运动型政府的组织结构特点：行政权力集中，科室间边界不清晰，分工程度低，闲置资源居多。这些结构特点便于紧急动员机制的有效实施，其稳定存在来源于长期以来对自上而下的运动式运作的适应过程。政治动员和运动型政府是中国一统体制的一个重要特征，有多重渊源（冯仕政2011）。我的着眼点是狭义上的“运动型治理机制”，主要是指与官僚体制及其常规行政机制相对的政治机制。在这里，“政治机制”指自上而下的按照政治动员方式来制定或更换政策、动员资源、推广实施，因此有随意性、非常规性的特点；“常规机制”指在官僚组织的正式制度框架里，在常规基础上各司其职、按章办事地处理、解决问题。我们这里讨论的运动型机制本质上是政治机制，而不是常规机制。

运动型治理机制是调节一统体制与有效治理间矛盾关系的一个重要机制。如上所述，这一矛盾关系的潜在危机所在是地方政府在自上而下政策过程中表现出的“偏差”。而运动型治理机制正是中央政府的主要“纠偏”手段，我们不难观察到这些纠偏措施在不同领域中的实施应用：从整顿金融

市场混乱、整治小金库，到安全生产、整治市容、反腐运动等各个领域。运动型治理机制的最大特点是，暂时叫停原官僚制常规过程，以政治动员过程替代之，以便超越官僚制度的组织失败，达到纠偏、规范边界的意图。因此，政治动员是组织机制失败的重要应对机制。运动型治理常常采用大张旗鼓、政治动员的形式，这有助于突破按部就班的官僚体制，在短期内将中央的意图和信号传递到各个领域部门。我们常常观察到，整治过程中对个别案例严厉处罚，以儆效尤；但惩处做法和对象有很大的随意性，令人感到治标不治本，痼疾难除。这是因为，执行的“灵活性”与执行过程中的“偏离”常常是同一现象的不同标签。也就是说，同一现象可能具有截然不同的解释；一旦超越了某种临界度，触动一统体制的神经，灵活性就演变成为偏离甚至对抗。但是，这些运动治理的目的并不是取消这些“灵活性”，而是通过间或的运动来规范这些灵活性的边界，从而在一统体制和有效治理间保持一个动态的平衡。因此，运动型机制和相应的运动型政府是一统体制不可缺失的组成部分。

在这里，我们也不难看到官僚制度、礼仪性活动与运动型机制之间相互依赖的微妙关系：这些通过官僚组织加以实施的仪式活动为运动式治理提供了组织动员机构和基本程序，并且不断地对人们的参与和协调加以操练；而仪式性活动又为运动式治理提供了合法性基础。运动型机制的权威基础与法治、官僚制的理性权威迥然不同：运动型机制的纠偏、修补能力，其前提是自上而下的任意专断权的存在，即一统体制的权威可以中途修改游戏规则，自上而下的部署安排有着任意性而不被质疑；这就要求中央政府持有强制实施的至高权力。国家要保持“纠偏”的能力和任意性，一方面需要组织上的政治动员能力，另一方面需要为这种自上而下的干预提供观念基础。如此，执行灵活性、观念制度仪式化和运动式治理成为应对一统体制与有效治理之间矛盾的三个重要应对机制。

应对机制间的动态演变

以上，我们讨论了一统体制和有效治理间矛盾所诱发的各种应对机制。这些机制之间的关联和相互作用是怎样的呢？我们可以从中央—地方的集权与放权这一动态过程来加以认识。中央与地方间集权到放权的周期性循环在学术界已有众多讨论。周黎安（2008）把中央集权和地方分权看作常态性结构。周飞舟（2009）着眼于“大跃进”时期的演变，更多地强调了集权和放权在经济领域中弊端（投资规模、重复建设等）的相互作用。周雪光（1992）的研究强调了这一过程中国家与民众互动所产生的政治压力的意义。以下我们从一统体制与有效治理间矛盾这一角度解读这一现象。

我们的观察起点在国家运行的常态，即决策一统性与执行灵活性间的松散关联的状态：中央政府通过制定推行大政方略，引导地方政府的实际

工作，给予地方政府在执行过程中因地制宜的灵活性。如上所述，这一治理模式缓和了一统体制与有效治理间的矛盾。在这一阶段，基层政府一方面以听命于中央的形式行事，以便获得自上而下的权威合法性；另一方面，它们面临“行政发包”的权责利各方激励，需要新的资源和“灵活性”以便实现有效治理。因此，这些具体行为做法多以非正式形式出现，与直接上级同谋，通过变通形式来完成任务。在执行政策过程中，各地做法在不同方向上的变通和尝试可能会越走越远，越来越偏离原定的政策主线。

这种偏离主线甚至对抗的态势威胁到中央政府的权威，导致了中央与地方关系的紧张甚至“失控”的危机，从而迫使中央政府采用运动型治理机制加以纠偏。这一运动过程通常伴随着下面的各类做法：将组织权力（人事、资源）向上集中，听命于中央政府；用政治画线以规范观念行为；为了与以前做法划清界限，改弦易辙，则必须大张旗鼓，推行新的政策精神，以便克服官僚制组织惯性的过滤和噪音。这些做法导致了中央与地方关系的钟摆偏向于强化中央统辖权的走势。

由于运动型治理的“任意性”特点，这种“纠偏”努力常常矫枉过正，导致始料未及的后果。例如，运动式治理的一个常见结果是“一管就死”。由于运动型治理机制的随意性特点，当风头一来，人们随之谨慎行事，社会呈现了整齐划一、万马齐喑的状态。虽然这一状态巩固、强化了组织上和仪式上对中央权力的服从，但削弱了基层政府解决实际问题的能力。短暂的高度政治动员可以有效于一时，但代价极大，难以为继。以资源汲取能力为例。20世纪90年代中期以来，资源大幅度向上集中，体现了中央权力特别是汲取能力的提高。但是，资源集中导致了（中央）资源支配权与（地方）有效信息分离，削弱了地方政府解决实际问题的能力。地方政府资源匮乏意味着它们解决实际问题的能力随之衰弱。而通过“条条”自上而下的资源再分配（如退耕还林、“村村通”工程等），常常与地方实际情况不相吻合；地方政府的应对过程——变通和共谋行为——导致了司空见惯的“挪用”现象。在中央政府高压政策下，地方官员在更多情况下噤若寒蝉、手脚束缚，难以因地制宜地解决当地问题，一统体制与有效治理的矛盾随之积累起来；久而久之，这些矛盾逐渐恶化，出现危机。

面对这种“有效治理”不足带来和加剧的矛盾危机，中央政府不得不调整政策，通过权力、资源的下放来调动地方政府的积极性，增强基层政府有效治理的能力。从集权到放权的过程有着种种表现，如局部性试验、特殊政策、中央授意的地区性改革等等。为了打消上轮集中整治的肃杀气氛，常常会在舆论上大造声势，鼓励观念创新和不同方向的试验。此时的做法表现出了中央与地方关系钟摆倾向于放权的态势。于是，中央与地方关系回到了决策一统性与执行灵活性间松散关联的常态起点。

上述讨论表明，国家与地方关系及其应对机制间互动过程导致了集权—放权的周期性的转变节奏，而一统体制也在这一过程中经历了名（象征

性国家）与实（强势国家）角色的转换演变。

以上我们讨论了当代中国一统体制与有效治理之间的矛盾以及由此衍生出的应对机制。这些应对机制在缓和矛盾的方面起到了重要作用，但同时带来了一系列后果：中央决策与地方执行间的松散链接以及潜在的组织失败对一统体制产生威胁，导致了各种应对机制应运而生，如政教的仪式化和以政治动员为特点的运动型机制。这些机制间的相互作用和紧张，对政治运行和国家建设产生了深远的影响。

本书的研究角度

本书以下各章是对上述理论思路和观点的进一步阐述、延伸和实证研究。我从组织学这一特定的分析视角来审视解读中国国家治理的制度逻辑，特别关注在改革开放时期的官僚制度和组织行为。从组织学角度来看，国家首先是一个组织制度，其中包括了中央与地方政府间的组织权威界定、资源调配、人事安排等制度设施。这些稳定的制度安排不可避免地诱发了相应的官员行为。解读国家治理的制度逻辑，关注点正是探究这些制度安排背后的因果机制和因此导致的行为表现和后果。在新中国的六十余年历史中，国家——中央政府及其所属的各级地方政府——在中国生活中起到了至关重要的作用，以至我们今天讨论中国社会的任何课题、现象、成就或问题，都无法绕开中国国家这一主题。中国官僚制度为国家治理提供了微观基础：国家的各项政策、指令正是通过各个部门、各级政府中官员的日常工作和各种接踵而来的运动加以执行落实的。即使在官僚制度受到极大冲击的历史时期（如“文革”），国家治理的极端形态也可以从官僚制度的困境与失败角度加以认识。换言之，欲解读中国国家的角色和作用，我们必须对作为其微观基础的官僚体制有深入的认识。

为什么选择组织学的视角来从事这些研究工作呢？一个学科的知识积累提供了特定的学术研究着眼点，使其理论观点有内在逻辑以循，有相应分析概念和工具为用，有具体研究方法可依。如上所述，中国国家治理模式凸显了官僚组织体制在制度设施中的重要位置，而这一视角及其所关注的问题又恰恰是以往的研究工作所忽略未及的，因此这一研究视角有其独到的意义。我们以官僚体制研究为例。在社会科学领域，王亚南（1981）初版于1948年的《中国官僚政治研究》一书是这一领域中为数不多的专题研究。王亚南从马克思阶级分析理论角度，深入讨论了历史上官僚阶级作为一个利益集团的经济基础和与皇权之间的关系，以及其历史演变渊源，至今读来仍有现实意义。但王亚南的阶级分析对官僚制度作为一种组织现象并没有涉及。从组织学角度来分析中国官僚制度，可以提出一系列不同于王亚南阶级分析的研究问题：中国官僚组织的激励设置、信息流通、决策执行过程是什么？为什么政府官员不是以规章制度为本，而是以上级指

令为重？诸多司空见惯的政府行为与其组织结构是什么关系？近年来，政治学、社会学、行政管理等领域的学者对于当今中国官僚制度及其日益凸显的全能作用有了丰富的研究工作。组织学视角的一个优势是它以组织现象为研究对象，但提供了一个跨学科的领域，汲取了社会学、经济学、心理学、政治学诸学科的相关研究成果。

组织学研究始于这样一个命题，即组织现象反映了组织本身的制度设施安排，有稳定重复的权威结构、激励设置和运行过程，从而影响以至塑造了其组织成员的活动。正如韦伯（Weber 1978）指出的那样，一个组织一旦存在，就有着自我生存的动力，就会力图找到其继续生存的理由。我们可以通过组织分析来认识和解释组织的特有行为方式和互动模式，解读其组织现象的内在机制和过程。而且，任何组织都不是孤立存在的，它必须与其所在环境进行资源交换才能生存发展，因此同时也受制于其所处的制度环境和社会环境（Stinchcombe 1965）。在这个意义上，中国官僚制度的组织学分析同时也是考察、解读这一组织制度在特定制度环境中生存发展的取向和特点。组织学在长期的研究过程中积累了丰富的理论思路、概念和方法，为探究中国国家治理的组织基础和过程提供了有益的分析工具。下面简要概括一些基本的分析概念和理论思路，随后各章的分析讨论将进一步应用这些概念和思路来解读中国国家治理的制度逻辑。

首先，正式组织的一个基本特点是有稳定的组织结构、权威关系和激励设置，因此其行为有稳定性和可预测性。而且，组织一旦存在，就具有其途径依赖的特点。基于官僚组织等级结构的官僚权力，体现为正式等级权力和规章制度。正式规则协调组织内部的各部门、各层级的关系，约束着信息流动过程，规范着组织成员的行为（March，Schulz and Zhou 2000）。行政指令、政策法规总是通过组织予以实施；因此，组织内支配性等级权力、职责分工及其协调机制是至为关键的组织机制。从组织学角度，我们可以提出一系列问题：例如，在中国各级政府组织中，或政府各部门之间，其权威关系是如何建立、如何运行的？在正式组织制度上，其自上而下的“所有权”与实际运行过程的“控制权”是怎样的关系？在分析层面上，我们应该把某一个具体部门（如市环保局、乡镇政府）看作一个相对独立的组织，抑或一个大的政府组织中的一个部门或下属机构？进一步说，组织的边界在哪里？

第二，信息与激励是组织制度的一个重要内容。信息经济学对组织研究的一个重要贡献是“信息不对称”这一分析概念，即组织中及组织间互动双方中，一方可能拥有更多的信息，可以策略性地利用信息以追求私有目标。信息的收集、加工、解释对组织决策和政策执行有着关键作用。但是，在组织内部的上下级之间，部门之间信息不对称状况普遍存在。近年来有关官僚体制的研究特别集中于公共选择经济学，主要强调组织内部委托—代理关系及信息不对称问题（Gailmard and Patty 2012）。因此，官

僚权力的一个重要内容是制定合理恰当的激励制度以激励下属符合组织目标和组织利益的行为。鉴于此，我们可以把官僚权力看作是能够“修订激励机制以便诱使代理方按照委托人利益采取行动”的能力（Miller 2005：203）。激励设计直接影响着组织成员的晋升、收益和地位获得等，上级部门设计激励机制的能力是克服下级部门执行中种种问题的重要因素。因此，激励设计成为组织研究的一个关注点（Lazear and Oyer 2013）。由于存在有限理性（bounded rationality）和多个委托人之间的利益兼容问题（Cyert and March 1963，Simon 1947），激励设计的不合理常常产生始料未及的后果、诱发出背离组织设计初衷的组织行为（Dixit 1996，Kerr 1975，Miller 1992）。

第三，非正式制度是认识组织制度和组织行为的一个重要角度。非正式制度指组织成员间的共享观念、稳定期待及利益，它们存在于组织内部和组织之间的合作互动过程。组织成员相似的职业发展路径、长久甚至终身的工作经历以及相同的组织环境等诸多过程塑造了组织成员的共同经历、价值观和身份认同（Merton 1968）。因此，在正式规章制度之外普遍存在着非正式的社会关系，成为软化正式规则的重要力量（Blau 1963，Crozier 1964，Gouldner 1964）。社会关系不是来自正式的权力关系，而是来自非正式的互动或其他社会领域，如校友、老乡及亲友关系等，与社会交往和人际关系中的情感、身份和期望交织一体，常常与组织设计的理性原则相悖，诱发与正式规章制度相悖的组织行为。中国官僚组织中社会关系的普遍存在和作用产生了一个重要后果，即它们经常弱化官僚组织的“铁笼”效应。各层级政府机构有其各自的组织利益、共享观念和行为模式，为抵抗上级指令的合谋行为提供了稳定的制度基础。因此，政府中的科室部门一方面是官僚权力的制度基础，另一方面也成为削弱官僚权力的重要机制。正是在非正式运作过程中体现出正式制度的内在机制及其所面临的紧张。

第四，组织与社会环境的关系。任何组织都必须与外在环境进行资源交换才能得以生存，如人力资源、政府管制、市场制度等诸方面。因此，正式组织不可避免地镶嵌在社会文化之中（Stinchcombe 1965）。在宏观层面，如韦伯所言，任何权力都有为其正当性（合法性）辩护的必要（韦伯2004b）。国家支配形式都必须建立在一定的合法性基础之上，因此影响到其特有的制度设施安排。在现代社会，官僚组织的合法性与其公共性以及民众利益密不可分。因此，官僚组织需要从其社会环境中得到象征性资源，为其合法性辩护。另外，社会环境中的各种同乡、同学、同事、亲友基础上的社会关系网络，渗透于社会生活、经济活动的各个角落（Wank 1999，Yan 1996a，Yang 1994），也普遍存在于中国政府的组织过程中，对组织成员个人发展和资源动员以实现组织目标等都有着重要意义。

虽然我的研究工作是在社会科学的分析框架下展开的，但在解读中国

官僚制度组织现象时，我发现自己的目光时常不由自主地被引向过去，引向中国历史上的官僚制度设施和行为。我们今天观察的官僚制度和官僚行为，并不单单因制度设计而来，甚至可能主要不是因制度设计而来的。“制度设计”这个词汇在中国行政管理中盛行恰恰反映了官僚制度与中国政治文化的深厚渊源。中国的政治文化中，自上而下的政治过程是其主要线索。在这个图画中，自下而上的制度创新时常发生，但只有得到了上面的认可和褒扬才能具有合法性，否则只能以非正式形式半隐蔽形态生存下去。可以说，现有的治理机制大多在中国历史上的制度安排中或隐约可见或互为印证。因此，历史的角度可以帮助我们加深认识中国国家治理模式在当代中国的渊源与特点。学术界对中国官僚制度有着大量的研究，许多研究工作有独到的眼光和见地，如黄仁宇（2006）对于官僚体制的研究，钱穆（1996）对于历代王朝执政的分析见解，瞿同祖（2003［1962］）关于清代官僚制度的描述，等等。金观涛、刘青峰的研究工作（1992，1993，2011）尤从长历史着眼，系统深入，独具新意：他们从“社会组织方式”与“思想观念”渊源两个互为依存的过程分析讨论了中国大历史上的“超稳定性结构”。这些研究常有着系统的观察和犀利的评论，颇具启发意义。读者不难发现，以下各章报告的研究工作或得益于这些历史研究的洞见和启发，或与这些研究在不同层次上有着异曲同工之趣。本书借用当代社会科学分析概念和手段，对这一制度及其内在机制和微观过程进行分析和解释。

以上讨论的组织分析视角，辅以或明了或隐含的比较分析和历史分析，构成了本书的研究取向。这些研究角度有各自的关注点和相应文献。在本书的讨论中，我不是把它们各自平行陈列开来竞争读者的注意力，而是试图把这些不同的关注点和思路融会贯通，编织进针对中国官僚体制诸方面分析解读的具体讨论之中。

最后，关于研究方法的一点说明。我的研究工作大多采用了组织学中行为科学的研究视角，特别关注“是什么”的问题，即试图认识理解在实际生活过程中的组织现象是怎样的，进而解释“为什么”的问题；而不是从“应该怎样做”这样的规范性（normative）问题出发。这一思路与经济学的正式模型取向以及当今公共管理和政策研究领域的许多研究工作迥然不同。后者多从“应然”的规范性角度来讨论：中国政府应该如何行为，激励应该如何设计，问题应该如何纠正，等等。学术研究着眼于“是什么”和“为什么”的问题，这并不意味着所谓“为学术而学术”的学风；恰恰相反，这是对知识的尊重。在我看来，如果没有在扎实研究基础上对现实中“是什么”和“为什么”的问题做出满意的回答，那么关于“应该怎么做”的所谓研究只能是空中楼阁水中月，使得学术研究工作流于空洞无物的清谈说教或成为哗众取宠的道具。

本书概要

从组织分析角度出发，我把中国国家治理的基本问题概括为一统体制与有效治理之间的矛盾。针对这一矛盾，中国政治发展过程中演变出一系列制度设施和机制应对之。这些制度设施和应对机制间的相互作用和运行过程体现了国家治理的制度逻辑。国家治理模式有两个主要线索：一是中央权威与地方权力间关系，一是国家与民众间关系。本书由三个部分构成：本书的前两部分主要关注第一种关系，即中央统领权与地方治理权间关系。在第三部分，我将目光转向国家与民众关系，在国家治理的官僚体制和制度设施背景下讨论国家与民众的相互作用及其对治理逻辑的意义。现将各章内容及其相互联系概括如下。

第一部分“国家治理逻辑的制度分析”中的三章，进一步阐述和延伸“导论”中提出的国家治理的制度设施及其三个应对机制。第2章“国家治理逻辑与中国官僚体制”从韦伯理论视角讨论了中国官僚体制在中国国家支配形式中的结构位置，特别是其与国家最高权力（“皇权”）间的关系，及其由此产生的特定的组织形式和行为，作为中国国家治理逻辑的稳定组织制度和微观基础。第3章“中国政府的治理模式”着眼于中国政府组织内部结构和权威关系，提出一个“控制权”理论，用以解释国家治理运行过程中“一统决策权与灵活执行权”之间的关系。这一理论视角将中央与地方政府关系、政府内部各层次间关系看作一个整体，提出了一个统一的分析框架和相应的分析概念，讨论中国政府在不同时期不同领域的各具特点的治理模式以及它们间的内在关联。第4章“运动型治理机制”，通过对比官僚体制的常规型机制与政治过程中的运动型机制，指出运动型治理机制在国家治理制度逻辑中的特定位置角色，特别是其背后的组织设施和制度安排。[注]

第二部分“国家治理逻辑与政府行为”以基层政府治理过程和组织行为为着眼点，讨论解读国家治理制度逻辑在基层社会运行的微观过程和机制。第5章“政府内部上下级谈判”借用博弈论有关互动双方谈判博弈的理论框架和分析概念讨论中国政府内部上下级间谈判的不同形式和随之产生的各种博弈模型，及其在实际政策执行过程中的行为体现。第6章“基层政府间的‘共谋现象’”聚焦于政策执行过程中“上有政策，下有对策”这一现象，讨论了基层政府间共谋行为背后的制度基础，特别是共谋行为在因地制宜落实政策中的积极意义。第7章“‘拼凑应对’：多重逻辑下的基层政府行为”针对基层政府的任务环境及其诱发的行为模式进行了微观分析。第8章“逆向软预算约束”关注基层政府向下攫取资源的各种行为，从理论上探究其制度基础。在这一系列分析讨论中，我着眼于日常生活中司空见惯的组织现象和政府行为，力图探究发掘其背后的内在组织机制和制度基础。

第三部分“国家治理逻辑与中国社会”转向国家治理的第二条主线，即国家与民众关系，将国家治理放在国家与社会互动的大背景下讨论。第9章

讨论“通往集体债务之路”，以一个乡镇在执行国家“村村通”修路项目的经历来分析政策实施过程中的“官僚制逻辑”与“乡村社会逻辑”的相互作用。第10章着眼于一个乡镇历时多年的“村庄选举”过程，解读国家政策、官僚体制与乡村社会等多重逻辑间的互动演化过程，将国家治理与制度变迁放置在一个更为广阔的背景之中。第11章讨论中国国家治理中的一个独特现象，即“基于无组织利益的集体行为”以及其中折射出的国家与社会关系和国家治理逻辑所始料未及的后果。在这些研究中，中国社会以其特有的常常是扭曲的方式顽强地参与国家治理过程之中，成为国家治理逻辑的一个重要组成部分。

在作为“结语”的第12章，我概括总结关于国家治理逻辑——本书的研究主题——的主要发现和意义，并在此基础上讨论国家权力、官僚体制和民众群体间的互动，以及在改革开放时期从传统治理逻辑向新的治理逻辑转型所面临的困难和挑战。

1. 柳宗元的《封建论》表达了国家视角下对封建割据的深深忧虑，即一旦地方政府的权限通过正式制度确立下来，对于地方政府管辖区域内的诸多情况，中央政府干预权就会受到极大束缚，“侯王虽乱，不可变也；国人虽病，不可除也”。而郡县制度下，“时则有叛人而无叛吏，人怨于下而吏畏于上”。
2. 从钱穆、王亚南、黄仁宇到新近有关中国国家制度（科举、文官、基层控制）的研究（李治安1996，吴宗国2004，阎步克2010，楼劲、刘光华2009等），学者们虽然在具体细节和着眼点上各有侧重，但他们在中国国家治理机制大脉络上的见解有很大程度的共识。
3. 即使在历史上特定的“地方分权”时期，也是以“分工性地方分权”制出现的，其实质是“中央政府以‘命令授权’形式，将部分权力交于地方的某些官府代为行使。从整体上讲，一切治权皆属中央政府。中央在‘层层节制’的基础上，实施‘统一指挥’。替中央行使权力的地方政府，只是中央的代理而已”（李治安1996：2）。
4. 中国三十年来的人口急剧下降的状况和趋势是公认的，但学术界对其实际效果的评估以及其未来影响尚有很大争议（王丰、蔡泳2010）。
5. 黄仁宇（2001b）在研究16世纪明朝财政与税收状况时注意到了在落实税收过程中，中央政府有权而无力，地方政府有力而无权的窘况。
6. 摘自作者的田野研究记录。
7. 在以上讨论中，观念制度是国家治理的重要制度设施之一。有关这一题目在中英文中有大量的研究工作，所以在本书中不再另文讨论。读者可以从本书中引用的金观涛、刘青峰、列文森、陈旭麓、钱穆、阎步克等研究工作中寻找进一步思考的线索。

国家治理逻辑的制度分析

第2章

国家治理逻辑与中国官僚制：一个韦伯理论视角

任何权力……都有为自己之正当性辩护的必要。

——韦伯（2004b：19）

我第1章“导论”中指出，中国官僚体制为国家治理提供了稳定的组织基础和微观过程。的确，历史悠久、高度成熟的官僚体制是中华文明的一个独特现象，是国家治理在中国疆土上数千年延续的组织形式和具体体现。对于今天的民众百姓来说，日常生活中无所不在的官僚制组织即是国家。然而，细察国家权力与官僚体制在实际运行中的关系，虽扑朔迷离交织重叠，但却有着隐约可辨的边界和各自稳定的运作机制和行为特点。如我在上一章提出的，国家治理的诸多机制大多是在“用”官僚机器以实施其意图又不得不“治”官僚体制偏离其意图这一矛盾中产生的。正是在国家权力与官僚体制间紧密且紧张的关系中蕴藏着国家治理逻辑的深层密码。从理论分析上将执掌最高权力的“国家”（或皇权）与“政府”（官僚体制）区别开来，进而解读官僚体制在国家制度中的位置角色，为我们认识中国国家治理制度逻辑提供了一个重要的切入点。

官僚体制与国家权力之间的关系是政府研究工作中尚未及深究的课题。宏观上讨论国家治理过程特别是以中央—地方、集权—放权为主题的研究工作时有出现（Oi 1995，Qian and Weingast 1997，冯仕政2011，周雪光2011，周黎安2008，曹正汉2011，渠敬东、周飞舟、应星2009，王绍光、胡鞍钢1993，董辅礽等1996）。这些研究大多将国家权力与官僚体制视为一体化组织而言之，其讨论也大多止于国家层面的大政方略、政策取向；其隐含的前提假设视官僚体制为国家权力的理性工具，故其实际运行过程可以忽略不计。微观上有关基层政府行为的研究工作尤为丰富，呈现出中国政府特别是基层政府运作的方方面面，如任务环境压力、工作节奏、执行政策过程中的各种应对策略（吴毅2007，杨爱平、余雁鸿2012，狄金华2010，王汉生、刘世定、孙立平1997，王汉生、王一鸽2009，荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等1998，赵树凯2010），以及不同领域中的行为表现，如“维稳”（张永宏、李静君2012，欧阳静2011，田先红2012），完成任务（周雪光、练宏2011，艾

云2011，荀丽丽、包智明2007），以及近年来凸显的项目制运作形式（周飞舟2011，折晓叶、陈婴婴2011，渠敬东2012）等等。这些研究工作大多以国家政策落实过程而观之，以一事一地的场景或一政策一地方政府为关注点，点滴积累汇集成川，为我们展现了具体实在且丰富多面的基层政府形象和运作过程。但这些工作也没有跳出传统的国家—官僚体制一体化的窠臼。这些宏观或微观层次的研究工作隐含的理论想象是，国家与官僚体制之间关系可视为一个大的官僚组织内部上下级、领导与被领导、决策者与执行者之间关系，如同一个等级分明且庞大复杂的正式组织中的委托—代理关系。研究者大多是在国家权力（自上而下指令）给定的前提下，具体关注决策与执行过程的分离与问题，或决策者针对执行者的各种治理措施，等等。在这些具体场景和问题的讨论中，如此分析无可责备，但这一领域中林林总总的研究工作进一步提出了尚待回答的问题：这些散见各地、各领域乃至历史不同时期，但有着共性的政府行为与其所依托的国家权力之间是什么关系，在国家治理逻辑中扮演怎样的角色？进而问之，作为一个独特的历史现象，中国官僚体制这一稳定组织制度是如何延续和演变的？

在这一章，我以韦伯的“合法性基础—权威类型—支配形式”三位一体的理论思路和概念工具来思考、辨识官僚体制在中国国家制度的角色定位。具体说来，我着眼于中国社会中的国家支配形式及其合法性基础、官僚体制在其中的角色位置和相应的制度设置，以及由此产生的行为特点，并在一个广阔又具体可辨的历史背景中考察这些制度实施之间关系的延续和演变。我的研究出发点是，官僚体制作为一个特定的组织形态，其运作过程和行为方式有其内在机制，是可以分析的。我关注官僚制度这一组织形态背后的制度机制，特别是其合法性基础以及由此带来的一系列组织运作特点。官僚体制因其特定组织形态而有着内在的机制、过程和行为方式，但它不是自成独立体系的，而是宏大的国家制度的一个组成部分，依从在国家支配形式这个大的制度框架之下，随国家制度变化而扮演不同角色，经过了长期历史演化过程。由此，认识中国官僚体制有三条线索可循：一是其在国家制度中的结构位置，二是作为正式官僚组织的内在机制，三是大历史背景下的演变过程。中国官僚体制正是在这些多重力量作用下，在多重关系的制约互动中形成、演化并发挥作用的。

在以下的讨论中，我首先引入韦伯有关合法性基础、权威类型、支配形式的分析概念和理论思路。然后，从历史的角度来考察官僚体制在中华帝国国家支配形式中的位置角色。在这个基础上，我转向本章的中心问题，即官僚体制在当代中国支配形式中的位置角色及其相应的制度设施和行为特征。本章的结语部分讨论中国官僚体制在社会转型过程中面临的困难和挑战。

合法性基础、权威类型与支配形式：韦伯的视角

德国社会学家韦伯（Weber 1978）在20世纪初首先注意到了官僚组织这一组织现象，并将其放在社会历史比较分析的框架中，阐述了这一组织形式的特点和历史意义。在当代社会科学文献中，韦伯关于官僚组织的分析讨论在政治学（如Downs 1967）、社会学（如Blau 1963，Merton 1952）、组织学（如Crozier 1964，Wilson 1989）以及近年来的组织经济学（如Aghion and Tirole 1997）诸领域都有着巨大影响，官僚组织（bureaucracy）一词也成为社会科学的重要分析概念。

韦伯在两个层次上提出有关官僚组织的理论。其一是在组织学意义上，将官僚制作为一个特定的组织形态，着重讨论了官僚组织等级有序、规章制度为本、即事主义等鲜明特点，以及组织成员即官员（bureaucrats）的教育、专业化训练、在组织中的职业生涯，以及由此产生的循规行为和文牍主义现象。用当今的社会科学术语来说，在这一层次上韦伯关注的是官僚体制的内在组织机制和运行过程。其二是在历史比较分析层次上，将官僚制作为一种特定的国家支配形式（form of domination）与历史上的其他支配形式加以比较，用以阐述不同社会的组织方式，社会内部的权威关系及其合法性基础。这两个层次相互关联：官僚制组织中的权威关系建筑在特定的合法性基础之上，而官僚制组织形式及其合法性基础构成了官僚制国家的基本元素，折射出了后者运行的历史渊源和内在机制。如此，官僚体制体现为内部结构、权威类型到合法性基础等要素相互关联的一系列制度设施。

但是，望文生义地将韦伯理论应用于分析中国官僚体制也极易引起误读。这是因为韦伯意义上的官僚组织体制与中国土壤生长起来的官僚体制迥然不同，有着质的区别。这一点韦伯在借用中国官僚制进行比较历史分析时即已指出。按照韦伯的说法，中国的官僚体制是植根于古老的地基上延续下来的，而这一地基在西方早就因古代城邦的发展而崩溃了（韦伯 2004a：219）。这不是说韦伯理论对于分析中国官僚体制没有益处；恰恰相反，这一历史比较视角对于理解中国官僚体制极具启发意义。但我们需要澄清韦伯的组织形态学分类及其相应的国家支配形式，才能使得其理论思路和分析概念在下述分析中具有针对性。因此，我们的讨论首先始于韦伯有关支配形式的理论思路。

我将韦伯有关国家治理模式的思路概括为“合法性基础—权威类型—支配形式”三位一体的分析框架。在韦伯看来，任何权力（power）都不能持久地建立在强制或暴力基础之上，而必须具有合法性基础（legitimacy）。也就是说，“任何权力一般都有为自己之正当性辩护的必要……究其实，任何支配的持续运作，都有通过诉诸其正当性之原则的、最强烈的自我辩护的必要”（韦伯2004b：19）。在这个意义上，权威（authority）即是建立

在合法性基础之上的权力。从这一思路出发，韦伯提出了权威的三个“理想类型”（ideal type）：传统权威、卡理斯玛权威和法理权威。所谓理想类型即是将某一现象的基本特征在理论上加以抽象概括，以供作为分析概念之用。一个理想类型在现实生活中并不完整存在；也就是说，实际运行的权威可能具有某一理想类型的主要特征但同时兼有其他类型的成分。

韦伯笔下有关“权威”的理想类型不仅具有分类学的意义，而且蕴含着各自的内在运行机制。韦伯进而提出，不同的权威类型有着不同的合法性基础和相应的制度安排。例如，传统权威，顾名思义，是从历史上传承下来的习俗传统中得到合法性，如传统社会中的长老权威从沿袭已久的文化传统中得以维系和延续。卡理斯玛权威则是以领袖的超凡禀赋来获取追随者的认同拥戴，从而得到其合法性基础，这在社会运动如农民起义和各类集体行为中尤为突出。法理权威则是依据民众所认可接受的公正程序而得到合法性基础，例如经过选举程序产生的领袖或代表。由此可见，不同类型的权威模式隐含了权威支配者与受权威支配的民众之间的不同关系。

韦伯在其历史社会比较研究中，以上述三种权威类型为基础，进一步提出了相应的三种“支配形式”（forms of domination）的理想类型，即官僚制、家长（产）制和卡理斯玛制。这里所说的“支配形式”这一概念，依韦伯著作已有中文版本翻译而从之，是指行使控制或统治权力的方式。在韦伯的讨论中，“支配是指这样一种情形：支配者所明示的意志（‘命令’）旨在影响他人（被支配者）的行为，且确实对其行为产生了一定社会意义上的影响，即被支配者犹如把命令的内容当作自己行为的准则。从这一关系的被支配者一端来看，这一情形可称为‘顺从’”（韦伯2004b：8）[注]。在宏观层面上，韦伯所说的“支配形式”实际上是指一个社会中国家政权的基本组织形式；在这个意义上，韦伯意义上的支配形式与本书关注的国家治理的制度逻辑密切相关。

韦伯的贡献不仅仅是提出了这三个理想类型，而且是发展出了一系列概念分析工具和特定的理论逻辑来讨论合法性基础与支配形式间的相互关系，以及这些支配形式赖以存在的制度基础，特别是比较分析了这些支配形式在历史上不同社会形态中的体现。从这一分析逻辑来看，不同的支配形式有着各自不同的合法性基础。也就是说，任何政权都必须找到与其统治即支配形式相应的、持之有据的合法性辩护，并繁衍出与之匹配的制度设施。在家长（产）制支配形式中，传统权威通过人们对家长或首领权力遵从的传统习俗为其合法性提供了基础。因此，弘扬传统的礼节仪式等制度设施不断强化人们对传统权威的认同，延续了传统权威的合法性基础。在官僚制中，法理权威与正式程序之间有着密切关系，故特别强调维护程序公正、法理面前人人平等的基本原则，以此作为其行使权力的合法性基础。卡理斯玛权威建立在领袖的超凡禀赋之上，因此，如何不断创造“奇迹”以显示其超凡禀赋和如何保持“追随者”对这一禀赋的认可与服从，成为

其合法性基础的关键所在，也诱发了相应的制度安排。在韦伯看来，某一支配形式有着其特定的权威类型和合法性基础，与其他合法性基础可能有着兼容的困难。例如，家长制支配形式依赖于传统权威。一旦把传统权威如长老权威放置在法理制度中（如一人一票的选举）就会产生紧张，其传统权威基础随之瓦解，家长制支配形式亦难以为继。同样的，法理权威也难以建立在墨守成规的传统基础上或者领袖的超凡禀赋上。

然而，现实世界中的支配形式更可能是以某一理想类型为主，兼有其他类型的特点，即实际运行中的权威可能有着多重的合法性基础，这是因为历史上的合法性声称可能在演变过程中得以保存延续下来，与新的支配形式嫁接交融为一体。例如，法理权威基础上的制度设施（如最高法院）或领袖（如民选首领）也可能兼有卡理斯玛权威的色彩。多重合法性声称虽然渊源不同，在不同场景不同时期可能各有侧重从而相安无事甚至互相强化。但在其他情形下，这些不同合法性基础的共生并存则可能有着不兼容的困难，引起国家运行过程的紧张、矛盾和不稳定性。这些张力和不稳定性恰恰折射出国家支配形式的各种要素成分，及其关联与特点。简言之，支配形式与其特定的权威类型、合法性基础之间有着紧密关联，通过一系列稳定的制度设施和实践延续之。正因为此，我们可以从“合法性基础—权威类型—支配形式”的关系背后解读国家的治理逻辑。

在具体分析中国国家支配形式和官僚体制之前，我们首先在这个大的理论背景下简要概括一下韦伯意义上的官僚制支配形式。与传统的组织如家庭、作坊、村落、宗族相比，官僚制组织的突出特点是其等级分明的正式结构，上下级间命令指示以文书形式传递，官员的行事作为有正式规章制度的约束，官员有职业生涯，其录用晋升有正式程序规则（参见Weber 1946：196—239）。正因为此，官僚制度有着高度稳定性、高效率的特点，适应了现代（资本主义）市场经济的需要，成为现代社会的基本组织形式。韦伯提出，官僚组织是建立在法理权威基础之上的，即其合法性以正式规章制度和程序为依据，以官僚组织的“即事性”和结构地位而不是以个人禀性作为行使权力的基础。

韦伯（2004b）提出，在宏观层面，官僚制也可能成为社会中的一种特有支配形式，其合法性基于“一个（经由协定或指令）特意制定的理性规则体系。在这一制度中，当根据规则所‘委任’的支配者要求被支配者服从时，这一要求具有通常的约束性规范的力量……只要符合规则运作，那么支配者的权力即是正当的”（第20页）。如此，官僚制支配形式与其特有的权威类型及其合法性基础有着一致的制度逻辑。官僚制的一个突出特点是具有即事化的倾向，即以规章制度为本，按部就班，循规蹈矩。正是在这个意义上，韦伯认为官僚制可以成为民主宪政的基础：“与小规模同质性组织中的民主自治形式不同，官僚制不可避免地伴随着近代出现的大众民主制度。这一情形源于官僚制特有的原则，即基于抽象规则来行使权威。而

抽象的规则来自‘法律面前人人平等’的要求，对‘特权’的憎恶以及反对‘因事而异’方式行事的基本原则。此一（遵守抽象规则的）原则同样也来自官僚制之得以成立的社会前提条件”（第58页）。这段话的英文与中文翻译都有些佶屈聱牙，但扼要来说，其意思即是民主制度与官僚制在注重规则、法律面前人人平等的合法性基础诸方面很是一致。相比之下，传统权威着意维护传统使然的等级秩序，卡理斯玛权威注重领袖魅力和追随者的服从，均与“基于抽象规则”的合法性基础难以兼容。

但韦伯（2004b）同时指出，官僚制作为一个高效率的治理工具，也可能与其他的支配形式相结合，为统治者所用。“因此，官僚制与民主化的携手并行，尽管这一情形通常存在，但不能太过夸大。在一些情况下，封建支配阶层也利用了官僚制为其服务”（第69页）。也就是说，官僚制作为一个组织形式可能存在于不同的支配形式之中，正如官吏角色在各种社会形态中均可观见，但其运作和特点不可避免地为不同的支配形式所重新塑造。我们不妨将官僚体制放在官僚制支配形式与家产制支配形式中做一对比。如上所述，在官僚制支配形式中，官僚权力来自正当的程序规则。而在家产制支配里，官吏权力的合法性基础乃是传统权威，官吏“‘可以’任意行事，只要他不违反传统的力量以及支配者的利益……官僚制行政之具有明确拘束力的规范与规则，在此付之阙如”（第131页）。因此，“与官僚制中的官僚不同，家产制官吏的地位来自于他对支配者的臣属关系……家产制官员的职务忠诚并非针对即事化任务的即事化忠诚，而是基于一种婢仆对于主人的忠诚，基于对支配者有着无限义务的人身依附关系之上”（第132页）。正是在这里，我们看到了中国历史上官僚体制的影子。

韦伯理论提供了一个特定的理论视角来审视国家治理的制度逻辑，以及官僚体制在国家制度层面的位置和角色。可以将韦伯的理论视角与王亚南的阶级分析加以对比，以明两者之区别。王亚南（1981）的《中国官僚政治研究》初版于1948年，运用马克思主义阶级分析的理论视角阐述了中国官僚作为一个阶级整体的历史演变过程，特别是从政治经济学角度分析了官僚制与中国专制政体的制度渊源。例如，王亚南指出了官僚体制与特定生产方式之间的关系，其经济基础和阶级利益等等，这些都是韦伯所未及关注的。与王亚南的研究相比，韦伯理论思路则提出了一系列不同的研究问题：第一，我们不仅要关心权力本身或其运行的政治制度，而且要关注权力运作的依据，即合法性基础，这为我们认识各种权力，如皇权与官僚权力之间的关系，以及由此衍生的相应的制度设施和制度逻辑提供了一个新的视角。其次，韦伯有关官僚制的讨论指出了正式组织本身的一系列特点，有助于我们认识官僚体制内在机制，以及由此产生的组织行为。最后，韦伯理论蕴含了不同支配形式和合法性基础之间在一定条件下的融合和转化，如卡理斯玛权威经过常规化，可以融入法理权威。但这些转化过程可能因权威类型、支配形式和合法性基础间错位而产生紧张和冲突。韦

伯的分析概念和逻辑思路提供了一种洞见，帮助我们透视那些纷繁交错的权力运作现象背后的稳定制度机制及其内在张力。

讨论至此，我们需要分析的问题也浮现而出：中国社会长期存在的官僚体制是不是韦伯意义上的官僚制支配形式？如果不是，它与更大的国家支配形式是什么关系？它的合法性基础是什么？中国官僚体制与国家支配形式之间的关系如何塑造了相应的制度安排和运作特点？

君主官僚制：中国国家支配形式的一个历史考察

以上提及，中国官僚制度存在历史之长、成熟程度之高，是中华文明的一个独特现象。它为中华帝国的数千年延续提供了稳定的组织基础，这一历史遗产在当代中国仍然随处可见。韦伯本人的比较历史分析也以中国官僚体制作为一个特有现象来阐述讨论不同的支配形式。欲认识当代中国国家治理的制度逻辑，特别是官僚体制在其中的位置，历史的视角为我们提供了一个极好的切入点。

从韦伯理论的角度来看，在中国历史上，国家治理以皇权为中心，表现为家产制支配形式。如韦伯（2004b）所说，“当君侯以一种人身的强制，而非领主式的支配，扩展其政治权力于其家产制之外的地域与人民，然而其权力的行使仍依循家权力的行使方式时，我们即称之为家产制国家”（第103页）。韦伯（2004b）针对中国历史上皇权与官僚权力两种权力共生的特点，将其支配形式称为“家产官僚制”并详加讨论（第159—164页）。当代学术界认同这一思路，将之具体表述为“君主官僚制”（孔飞力1999［1990］）。在这一支配形式中，皇权与官僚权力双重权力并存治国，其中皇权或君权是最高权力；而官僚体制为皇权提供了组织基础和治理工具。然而，官僚体制并不仅仅是皇权可以随心所欲运用的治理工具，而是有内在运作机制的有机体。这一点从明朝皇帝几十年不理朝政而国家依旧运转如常这一令人瞠目的现象可见一斑（钱穆2001，黄仁宇2006）。

韦伯的理论视角帮助我们透视君主官僚制的内在逻辑：与韦伯式官僚体制不同，中国官僚体制不是建立在法理权威基础上的，而是国家支配形式的一个组成部分，依附于君主专断权力之下。因此，对中国官僚体制的认识始于对国家支配形式的分析，只有明了这一支配形式和官僚体制在其中的位置，才能解读由此而来的一系列制度安排和组织特征。

首先，在这一支配形式中，皇权与官僚权力有各自的合法性基础。皇权以其专断权力为特征，“皇帝权力的范围，是涉及全领域的，它不容许有跟自己相同权力之存在。即：天下无二君，此乃皇权之特性”（西嶋定生2004：43）；换言之，“君主专制制度，从一建立起，其基本点便是君主享有至高无上，超越一切制度、法律的权力”（祝总斌2006：38）。皇权建立在传统权威与卡理斯玛权威兼而有之的合法性基础之上，即一方面来

自传统权威的祖宗之法，另一方面来自君权天授的卡理斯玛权威，体现在德治天下。在这个基础上，皇位的嫡长子继承制度，在中国帝制中是天经地义的。这些合法性渗透于日常生活中的各种制度设施上：儒学经典、科举制度、官僚体制、君臣关系、礼仪程序等。对于广大民众来说，皇权成为自然秩序（尾形勇2010［1991］，陈旭麓1991；阎步克1996）。

与皇权的合法性基础不同，中国官僚体制的合法性来源于自上而下的“授权”，集中表现在“向上负责制”。这一合法性基础与韦伯意义上的官僚制支配形式有本质上的区别。表面上，中国历史上官僚体制的许多特点例如择优录取、等级结构、繁文缛节等，都与韦伯式官僚体制甚是相似。但在君主官僚制中，官僚体制不是独立的，而是依附于皇权统治基础之上；皇权与官僚权力两者有次第分明的主从关系。如韦伯所描述的家产制官员一样，中国官僚制中的官僚对于皇权有着人身依附的臣属关系。我们从一系列的制度安排可以看到这一关系（吴宗国2004，楼劲、刘光华2009，瞿同祖）：（1）官员的录用、拔擢、流动、罢免等生杀予夺大权最终握于君主之手；（2）各级官员在各地、各位置上的所作所为来自于皇帝的授权，其职能为代皇帝行使权力；（3）官僚体制发展了一整套的规章制度用以传递指令、下达任务、考核评定等等，但皇帝在各个环节都有最终的决定权和任意干预的专断权力。也就是说，皇权是这一支配形式中的最高权力，凌驾于官僚权力之上。

其次，在君主官僚制支配形式中，皇权与官僚权力在合法性基础上既交融又紧张。一方面，如上所述，皇权与官僚权力在等级地位上有着明确的主从关系，但另一方面，如列文森（2000［1958］）所言：“从一开始，传统的中国官僚制度和君主制度就存在一种既相互依存又彼此排斥的关系”（第156页）。“直到传统时代的结束，代表中央权力的君主，都一直在从事着反对官僚扩张其私人利益的斗争；而同时，抵制君主这些压力的儒家官僚则把这些压力说成是君主使天下为私产，并因此而丧失了对公共福利事业的道德关心的行为”（列文森2000［1958］：213）。汪晖（2003）指出，中国历史上的“天理”（至少在宋儒那里），就蕴含着“分权要求”（第65页）。这一关系渊源于中国儒教的政治文化中：儒教试图以道德治国，将天子作为道德的化身，同时又用道德礼教来约束天子和臣民。在这一政治文化中，一方面，君受天命的卡理斯玛权威和传统权威的混合型基础使得皇位具有至尊地位；官僚权力的合法性基础来自君主授权和相应的制度安排，如录用人才的科举制度，拔擢的考核制度等等。另一方面，君主需要依赖官僚权力实施统治，汲取资源，昭示德政，正是各地流动的官员体现了皇权所在。体现传统权威的圣人经典成为制约君主行为的束缚；身兼儒教文人的官僚扮演着两种身份，既在权势上依附君权又在道德上约束君权。例如，“言官”或其他官员可以引用“祖宗之法”，借用“天道”显现的灾难来规谏皇帝，从道德规范上约束皇帝的行为，如此事例史上

屡见不鲜。可以说汗牛充栋的史书所展示的正是如此精心编撰修订而成的皇权与官僚权力相辅相成又紧张对峙的历史。因此，两者间的交融和紧张渗透于其合法性基础之中，以或微妙或激烈的形式表现出来。如列文森所言，正是在君主与官僚互相依赖又互为钳制的矛盾中，君主专制体制产生了活力。

再次，皇权与官僚权力还存在着组织制度上的紧张。王亚南（1981）从阶级分析角度讨论了官僚阶级的利益集团与皇权的矛盾冲突。这些矛盾也有其组织学渊源。由于国家治理的规模，皇帝的统辖权只能由官僚体制代为行使；因此，君主官僚制在实际运行中实行的是官僚制基础上的“分权制”。从韦伯意义上来考察，一方面，官僚制的合法性基础来源于自上而下的授权，但另一方面，官僚体制作为一个等级有序、稳定运行的组织，发展起其内在机制和规则制度来处理日常事务、应对危机和安身立命。皇帝不理朝，而官僚体制可以自行运转，维持王朝延续，正说明这一体制有其自身运作的机制。这些内在机制运作使得官僚过程与皇权利益分离，时常激化皇权与官僚权力之间的矛盾（孔飞力1999［1990］，黄仁宇2001b）。祝总斌（2006）的研究指出，历代官僚制度中发展出了各种制度规则对皇权的独断专行加以节制。例如，“在明代，表面上废去宰相，君主独断专行更加厉害，实际上发展的结果是，君主行使权力时在制度上受到的限制比过去更大，想要独断专行的困难更大了”（第36页）。在这个意义上，皇权面对着整个官僚体制的束缚与抵制。

组织基础上的紧张还体现在官僚体制中的非正式制度对皇权的潜在威胁。非正式制度是指在组织正式权威结构之外产生的人际关系和行为模式，在官僚组织中普遍存在。它们削弱了正式制度，但可能有利于组织内在灵活性，是对刚性的正式制度的一种补充和修正（Blau　1963，Crozier 1964）。中国官僚体制的一个鲜明特点是，一方面在录用、委派、流动、晋升、考察诸方面有成熟完整的规章制度（吴宗国2004，瞿同祖2003［1962］，阎步克2010）；另一方面以同门、同乡、同事所构建的人情关系网络繁衍交织、派别林立、延绵不衰，作用尤为突出。我们可以从正式制度和官员应对行为这两个方面来究其渊源。从正式制度上来看，这是君主官僚制的必然产物。君主的专制权力凌驾于官僚权力之上，不受官僚体制规则的羁绊，这意味着君主的意志可以随时打断、叫停官僚体制按部就班的运转（周雪光2012b）。因此，官僚体制断然不可真正制度化，将其行为建立在程序规则即法理权威基础上，因为这样将极大削弱甚至否定君主的专断权力。这一努力既不会为君主所接受，也无法在君主官僚制的支配形式下找到合法性基础。欲确保君主专断权力的有效行使，各级官员也需要对其下属拥有类似的权力以执行、实施自上而下的专断指令。换言之，如果各级官员没有类似的专断权力，他们就无法实施君主的意图，无法打断官僚体制的运行或改变其轨迹。所以，专断权力在官僚体

制逐级复制是这一支配形式的逻辑结果。

一旦官僚制度不能建立在程序规则基础上，则为非正式制度弥漫盛行敞开了大门。对于生活于其中的官僚来说，向上负责制造成了极大的不确定性。在人事管理上，尽管君主试图用道德约束辅以严刑峻法来一统官员行为，但面对庞大的官僚体制，即使评判标准得当也只能通过各级官员来具体实施，导致了形式上的集权制而实质性的分权制，即实际权力掌握在上司的专断权力手中，结果是“上之于下，爱则援破格之词，恶之则以成法相诘”（刘师培1999［1907］：203）。面对皇权或代表皇权的权威，官僚组织中的上下级之间有着相依为命的关系：上级依赖得力可靠的下属来完成任务或掩盖问题；而下级依靠上级的赏识和关照以求进取，或在出现问题时得到庇护。建立在各种关系网络中的庇护关系、山头、宗派于是滋长丛生，形成所谓的封建土围子。如此，官僚体制的实际运行常常对一统的皇权构成了巨大威胁。

以上，我们从韦伯的比较历史视角及其有关“合法性基础—权威类型—支配形式”三位一体的理论思路讨论了中国历史上的君主官僚制，官僚体制在这一支配形式中的位置角色以及皇权与官僚权力之间的紧张。这一支配形式中的制度性矛盾意味着，皇权与官僚权力之间的关系微妙复杂且意义重大，即君权强，则官僚体制为用；君权弱，则官僚体制自行其是。官僚体制的内在机制使其与君权保持着若即若离的关系：庸君临朝，官僚体制可以自身机制维持之；暴君当道，官僚体制或推波助澜、助纣为虐，但也可能成为缓冲器来减缓其危害；强君欲振兴政纲，则必重新整顿与官僚体制的关系，为己所用。两者在长期历史演变过程中相互钳制、相互适应、修订增补，有明显的途径依赖。当代中国官僚体制正是在这一个大的历史演变背景下演化发展而来的，与之有着千丝万缕的传承关联。

“君主官僚制”的延续与转型：当代中国官僚体制分析

当我们穿越晚清危机、维新变法、辛亥革命、军阀割据、民国时代，来到1949年以后的中国，随着帝制消失而皇权不再，历史上的皇权与官僚权力之分似乎不再合乎时宜。但我以为，在理论分析上，仍然有必要将居于最高权力地位的执政党及其领袖与其下的官僚组织区分开来。为了表述的方便，我将这两种权力简称为国家权力与官僚权力。这一区分不仅有着理论分析上的意义，也体现在中国实际执政过程之中。在各类施政文件中，前者常常以“党和国家”的形象出现，而后者则以“各级干部”和“基层干部”概而言之（参见中共中央文献研究室1996）。毛泽东对官僚体制的反复批评指责和党内外频繁的整党整风运动都表明，体现最高意志的“国家”和具体操作的官僚体制之间在实际运行过程中的确存在着经常性紧张。

欲分析当代中国的官僚体制，我们不妨沿着韦伯的视角尝试回答这样两个问题：当代中国国家支配形式是怎样的？官僚体制在这个支配形式中是怎样的位置？党与其他权力执掌者一样，有为其行使权力的合法性加以辩护的必要。而这一合法性基础可以折射出其支配形式和相应的制度建设，以及官僚体制在其中的位置。

依韦伯的三个权威类型而察之，我以为，当代中国国家的合法性建立在以法理权威为表、但更多地表现出卡理斯玛权威为实的混合型基础之上。法理权威与卡理斯玛权威混合兼容的合法性基础在当代社会时常可见（Eisenstadt 1968，Shils 1975）。但在当代中国，这一混合型基础中的两种权威未及交融熨合，法理权威根基肤浅而卡理斯玛权威强势以行，后者的意志几欲冲破前者的羁绊；这些紧张一直存在，暗流涌动，并时常以极端形式爆发而出。下面我从"合法性基础—权威类型—支配形式"这一视角讨论中国支配形式的基本特征，及其在近年来的危机与转型的努力。

卡理斯玛权威为实的支配形式

在中国共产党执政肇始的20世纪中叶，中国大地经过了辛亥革命、北伐战争、抗日战争、解放战争的涤荡，中华帝国的双重合法性即传统权威和卡理斯玛权威都受到质疑和深刻撼动，特别是皇权继承的传统合法性不复存在。虽然儒教文化仍浸润于人们日常生活之中，但儒教基础上的传统权威已经不能成为国家权力的合法性声称。民主宪政的法理权威已经成为20世纪现代国家不争的合法性基础。建国伊始，新中国的合法性几无争议地建立在这一形式之上，体现在人民代表大会和党内外的选举任命等一系列制度安排之上。但在一个经历了数千年君主官僚制、浸濡于儒教文化中的传统中国社会，法理权威并没有真正植根，所以，在国家运行的实际过程中，执政党并不是将其执政合法性基础建立在法理权威之上。而中国历史上皇权的另一个合法性基础——卡理斯玛权威——以新的形式成为执政党的实质性权力依据，执政党的种种做法的确是在倾注精力来塑造卡理斯玛权威。

这是历史的选择。如韦伯所言，卡理斯玛权威的核心是，领袖以其超凡禀赋而得到追随者的拥戴和服从；而领袖则通过不断地创造"奇迹"来显示其超凡禀赋，以延续和强化这一合法性基础。中国共产党在早期经历中命运多舛，领导更替频繁，后经过长征以及延安时期，逐渐稳步壮大，形成了以毛泽东为中心的稳定领导核心，毛泽东的卡理斯玛权威已经崭露头角（韩金铃2007，高华2000）；随后经过艰苦卓绝的军事斗争，从小到大，在出乎意料的短时间里夺取政权。在建国前后以摧枯拉朽的气势夺取政权、平定时局。台湾史学家陈永发（1998）注意到，共产党在建国初清除各地土匪武装，仅仅"经过头一年的清剿，地方'军事割据'的扫平已在中共掌握之中。专就这一点来说，中共之'平天下'，比传统朝代顺利多了，更

比国民政府有效多了”（第468页）。这一切都为超凡禀赋的卡理斯玛权威提供了有力的印证。卡理斯玛权威需要用政绩（即韦伯意义上的“奇迹”）来证明它的超凡禀赋，这也体现在毛泽东在建国后通过“国家运动”在经济上激进发展的一系列做法（冯仕政2011）。建国初期的抗美援朝战争，国内经济的迅速恢复和发展，社会主义公有体制的建立，这些做法的功过是非世人仍争论不已，但有一点可以肯定，即这一切摆脱了近代以来中国积弱贫困、列强鱼肉的经历，的确是中国共产党的辉煌成就。在经过了战争动荡，民生凋敝，丧权辱国的民族危机之后，中国大地有期冀奇迹、崇尚伟人的卡理斯玛权威的肥沃土壤。建国前后执政党所作所为的一系列政绩都强化了执政党特别是毛泽东的卡理斯玛权威。因此，我同意冯仕政（2011）的判断，“用韦伯的观点来看，中国1949—1976年间的国家当属原初意义上的卡理斯玛权威”。

卡理斯玛权威的一个重要渊源是“追随者”的认可和服从，这也是中国共产党的鲜明特点。中国共产党在夺取政权的历史过程中就与民众发生了密切的关系，建国以后，“群众路线”成为其执政方针之一。如冯仕政（2011）的研究显示，建国以来的各类群众运动可以从毛泽东卡理斯玛权威的角度加以解读。一方面，卡理斯玛权威可以有效地动员群众来投入到政治、经济和社会诸方面的建设过程中，另一方面，群众运动又持续强化了群众与领袖间的关系。这一卡理斯玛权威在“文革”中达到了登峰造极的地步。王绍光（2009［2005］）的研究强调“文革”参与者按照自己的理性判断和利益卷入“文革”，但他也清楚意识到毛泽东的卡理斯玛权威所在：“我们或许应该将‘文化大革命’运动的参加者称为‘理性的真正信徒’，原因是他们确实将毛泽东视为‘具有超自然能力的天生奇人，或者至少是天赋异禀的人’，他们愿意全身心投入到毛的事业中，而不管这个事业是什么样的事业”（第253页）。

韦伯指出，卡理斯玛权威有着内在的不稳定性和延续的困难，因此可能会经历一个“常规化”（routinization）的过程，即将超凡禀赋领袖的个人魅力转而移植到稳定的组织设施上，使得这些组织设施具有卡理斯玛权威的禀性，涂上“神圣化”的色彩。建国以后，作为执政党的中国共产党正是经历了这样一个卡理斯玛化过程。中国共产党光荣的革命史、工人阶级先锋队的称谓，都放射出这种超凡禀赋的光芒，而其领袖毛泽东则更是这一权威的化身。执政党卡理斯玛权威的常规化体现在一系列的制度安排上，如党政的主从关系、红专的人事制度、常规与运动的双重过程等等（周雪光2012b）。如韦伯所言，在经过常规化过程后，“卡理斯玛支配事实上已与其他结构原则密不可分地结合在一起，而变成只是经验的历史图像里的一个成分，这种往往已面貌模糊、难以辨识的变形，也唯有在理论的观察下才能解析得出来”（韦伯2004b：280）。如是，实质上的卡理斯玛权威在形式上与法理权威融为一体，成为当代中国的支配形式。注

官僚体制在支配形式中的位置角色

中国官僚体制在这一国家支配形式中扮演什么样的角色呢？在这里，我们看到了中华帝国历史上“君主官僚制”长长的影子。在中国，作为最高权力中心的党与官僚体制之间仍然是主从关系。换言之，虽然国家支配形式已更替，但其官僚体制的结构位置一如中国历史上的官僚体制，其合法性仍然源于自上而下的授权，仍然体现在“向上负责制”的一系列制度安排之上，但国家与官僚体制间的主从关系有了新的演变。

首先，国家凌驾官僚体制的权威关系更为强化。如前节所述，在传统君主官僚制中，文人官员有行使官僚权力和实践儒学礼教的双重角色，因此受到官僚等级制度和道德礼仪准则的双重约束。而后者同样也是皇权的约束机制，体现在言官、廷议、“罪己诏”等各种仪式之上（钱穆2001）。在当代中国，新的国家支配形式摒弃了传统权威及其与之俱来的政治文化，这些制度性约束也随着传统权威合法性一并消失了。在正式制度上，最高领袖借用列宁式政党的组织形式，行使卡理斯玛权威和严密的组织纪律，对于官僚体制有更多的约束和动员能力，并体现在一系列的制度安排之上。以人事制度为例。与帝国的文人官员进可“学而优则仕”退可“采菊东篱下”不同，在当代中国官僚体制中，官员身处职业生涯阶梯之上，骘罚臧否，全面覆盖，而且只能在政府内部封闭、狭窄的人事“市场”中流动，几无“退出”渠道。因此，国家与官僚间的主从关系较之历史上君主与官僚间特为尤甚。

其次，随着执政党经过卡理斯玛权威的制度化过程，官僚体制有了历史上前所未有的扩展，延伸到社会各个领域与角落。卡理斯玛权威不能是空中楼阁，需要建立在社会中心价值制度之上，得到追随者的认同和拥戴。如艾森斯塔德（Eisenstadt　1968）指出，“人们追求意义、一致性和秩序，并不总是在那些超乎寻常的情形中、那些只存在于极端断裂的情形中或者病态的人格中寻找，也可能在那些稳定的社会情景中寻找，而这种寻求不得不关注在社会结构中或者生活空间的某些具体方面”（第xxvi页）。因此，打造新型合法性基础需要不断通过各种活动来加强国家与民众的纽带，以便强化人们认可、服从卡理斯玛权威的意识。这一点与历史上的帝国相比有了重要变化。虽然帝国有着成熟的官僚体制，但因其“简约国家”执政理念有意控制政府规模，官僚体制向基层社会的延伸很是有限（Kuhn　2002，Skinner　1977，黄仁宇2001b，黄宗智2007）。国家与民众间关系更多的是通过传统权威的“道德治国”维系，即儒教传统中强调等级次序，寓教化于日常生活的言传身教和文化实践。皇权的卡理斯玛权威也更多地体现在繁文缛节的礼仪形式之中。而在当代中国的国家支配形式中，国家与民众的密切关联是卡理斯玛权威的合法性基础，是执政党行使权力的合法性诉求基础。

官僚体制对这一合法性诉求，从两个方面提供了有力的支持。其一是

组织上实现意识形态一统化和话语垄断权。卡理斯玛权威建立在追随者对其超凡禀赋的信仰之上；不难理解，任何挑战卡理斯玛权威的话语都会弱化甚至瓦解其合法性基础，因此话语垄断权是维系卡理斯玛权威的关键所在。建国以后，国家逐步通过官僚体制介入、控制以至垄断意识形态相关的领域，有效地杜绝了质疑或挑战卡理斯玛权威的潜在可能性，如此制度安排可以说是这一支配形式的逻辑结果。其二是通过官僚体制将民众组织起来，以稳定的组织形式来保证民众与卡理斯玛领袖的密切关系。在这里，组织纪律成为卡理斯玛权威的重要手段。如韦伯（2004b）所说，“惟有以其内部非常严格的纪律为手段，方能维持其对被支配者确实有效的强势”（第333页）。在中国，这一组织形式达到了历史上前所未有的程度，从城市到农村社会的各个领域和角落都被高度组织起来了。革命教化的向下渗透与组织起来的社会相得益彰，成为执政党的日常工作环节。各级党务部门和管理机构有着特设的宣传部门、政治工作部门，其职责即是通过一系列的组织起来的政治活动，如动员、讲用、交流、政治教育、整党整风等等，将一般民众通过工作单位、居住组织引入到政治教化过程中。简言之，政治教化不再如帝国时代那样是寓于日常生活中的仪式象征和道德约束，而是建立在一个严密组织的官僚体制基础之上。

此外，卡理斯玛权威需要不断创造政绩来证实和延续其超凡禀性。卡理斯玛权威与民众的密切关系也反映在一系列提高人民群众生活水平和社会地位的努力之中（Zhao　2001）。在这里，通过官僚体制将民众组织起来，可以更为有力地实现领袖的意图。我们从建国早期的一系列经济发展举措不难看到如此这般的种种实践。冯仕政（2011）对此有很好的讨论，特别强调了卡理斯玛权威与“国家运动”之间的关系。在这里，稳定的官僚体制也起到了重要的组织作用。城市中的国有化、资本主义工商业改造和经济建设，农村的农业合作化、人民公社，以及全国范围的“大跃进”等等，欲实现这些抱负宏大的理想目标，若没有一个强有力的官僚体制来推动实施则几无可能，甚至无从想象。可以说，正是列宁式政党的官僚体制为中国的卡理斯玛权威提供了一个坚实的组织基础。

以上，我讨论了中国官僚体制在当代中国支配形式中的位置和意义，特别是它与执政党及其领袖之间的关系。这并不是说，执政党及其领袖的所作所为总是在理性地、有意识地构建其卡理斯玛权威。以上所描述的演变趋势是我们对国家支配形式及其内在机制在理论上的抽象和解读。在实际运行中，这些做法更可能反映了执政党及其领袖在推行其政策、实现其抱负时尝试不同策略的试错过程，从而存优去劣的结果。有心种花也罢，无意插柳也罢，随着国家治理深度和广度的延伸，中国官僚组织的规模和复杂性在当代都有了史无前例的扩展，其特定的内在机制、行为方式以空前未有的程度充斥于社会各个角落。

卡理斯玛权威及其合法性基础塑造了党与官僚体制间的主从关系，但

是它无力改变官僚体制作为一种特定组织形态的内在机制。官僚体制的等级机构、文牍制度、职业生涯、正式和非正式权威都不可避免地影响着活动于其中的官员的思维方式、行为方式。随着组织规模的扩大和复杂化，其治理方式、激励机制、权力分布和组织结构的种种特点也随之放大彰显了（Crozier 1964，Merton 1952，Wilson 1989）。当代中国官僚体制与历史上的官僚体制有诸多类似的特点，又因为它与新的支配形式间的关系和空前规模，而表现出了新的组织方式和行为特点，择其主要方面归纳讨论如下：

（一）垄断权力逐级复制。卡理斯玛权威需要通过各级官僚组织次第向下实施，一个重要后果即是，在国家意图的贯彻实施过程中，专断权威也不得不随之授权于各级政府官员。这一取向一如上述君主官僚制中专断权力逐级复制的逻辑，即非如此则最高专断权力无法实施之。也就是说，当最高领袖需要行使专断权力来打断官僚体制的常规过程之时，其下属各级官员也必须拥有类似的专断权力，方能打断常规过程，有效地实现领袖意图。高度组织性是通过具体的制度安排实现的，特别体现在各级官僚体制在所辖区域或领域中的垄断权力。因此，在以卡理斯玛权威为实的支配形式下，向上负责制的官僚体制有强大的组织能力。这一向上负责制的特点是：自上而下的动员能力强大且有效，但自下而上的传达反馈有限。组织的效率即执行指令的动员能力，来自分工协作相宜，其组织结构、资源配置、思维理念、行为方式相互配套。一个“向上负责”的组织结构，其核心任务是高效率地完成自上而下的任务，为此构建的组织形式和过程则有悖于自下而上传达民意的职能。也就是说，若这一组织同时兼有传递自下而上信息的任务，那么难免在执行过程中网开一面，其任务执行的强度大打折扣。因此，向上负责制组织机制与理想中的“上传下达”职责之间有着内在悖论。向上负责制为自上而下的权力实施提供了有力工具，但随之而来的自下而上信息传达不畅则难以避免。值得指出的是，这一状况与卡理斯玛支配形式的逻辑是一致的：卡理斯玛权威不是基于自下而上的授权；恰恰相反，民众只是追随者，听从卡理斯玛权威。如此，法理权威基础只能徒为形式。

（二）从“向上负责制”到“向直接上级负责制”。在卡理斯玛权威支配形式下，自上而下授权是官员听命于国家权力的制度安排，一如帝国历史上的官员向上对皇权负责。但由于国家治理的规模和广度，历史上皇权不得不委托各地官员“代理”，这一制度在当代中国并未真正改变：实际权力的行使只能下放到各级政府及其主事官员。随着国家治理规模的扩大，这一授权更是不得不进一步下放。执政党延续了历史上帝国一统整合的诸多方略，如道德教化、人事流动、权限分割、相互制约等等。近年来，中央政府更是致力于发展各种当代治理技术来约束官员，从整党整风到近年来的激励机制、考核指标等等，各种尝试纷纷出台，欲使之统一步调、听从

指挥。但是，随着行政链条的延伸和组织关系的复杂化，信息不对称、地方多样性、指标可靠性等困难都放大加剧，这些柔性或刚性制度约束的可行性实在有限，力不从心，在实际过程中只能更多地依赖各级政府对其下级部门和属员进行监管评判。对于基层官员的职业生涯来说，直接上级有至为重要的影响。例如，即使直接上级（如镇书记之于镇一般干部）没有决定其晋升的权力，日常工作中的职责安排也可以对其地位和实际权力有着直接的、决定性的影响。因此，官僚体制对卡理斯玛权威的“向上负责制”在实际运行中只能体现为“向直接上级负责制”。结果是，官员对官僚体制的依附更多地体现于此，导致了各个部门、区域的高度封闭性。

（三）规则的尴尬。在上节我们讨论了规章制度在君主官僚制中的困难，这些困难在卡理斯玛权威中尤为突出。卡理斯玛权威建筑在领袖的超凡禀赋和追随者的拥戴信仰之上，因此是超越常规和世俗规范的。卡理斯玛权威有创造力和革命精神，而官僚体制因其等级结构和文牍形式，恰恰以按部就班、墨守成规为特点，成为卡理斯玛权威的束缚，其行为常常与卡理斯玛权威的意图相悖。遵循规章制度、条例规则可以说是正式组织与生俱来的特征（March，Schulz and Zhou 2000），唯此方能按部就班、协调有序，成为有纪律有效率的治理工具。然而，规则又是卡理斯玛权威的大敌：首先，一个按照规则行事的官僚体制在很大程度上捆缚了卡理斯玛权威的手脚，将权力从领袖手中转到了官僚手中，历史上的皇权也面临这一困境。[注]对于需要不断有所作为的卡理斯玛权威来说，这一束缚尤其难以容忍。第二，官吏因规章制度所缚而谨小慎微，惰性日重，“忽大体，谨小法”，以至“法令日繁，治具日密，禁防束缚，至不可动，而人之智虑自不能出于绳约之内。故人材亦以不振”（顾炎武2006：518）。可以说，上述矛盾与紧张正是官僚权力与昔之皇权、今之国家间关系的核心所在。

因这一支配形式的上述内在矛盾，卡理斯玛权威不能容忍官僚体制的束缚，需要时常打断官僚体制内部机制的惯性来实现其意图。对这一体制中的官僚主义、宗派主义、山头主义等问题的批评指责反复见诸毛泽东著作中。建国伊始毛泽东即指示，“进行一次大规模的整风运动，用阅读若干指定文件，总结工作，分析情况，展开批评与自我批评等项方法，提高干部和一般党员的思想水平和政治水平，克服工作中所犯的错误，克服以功臣自居的骄傲自满情绪，克服官僚主义和命令主义，改善党和人民的关系”（毛泽东1977：20）。在以后的年月里，他不时地发动各类整党整风运动以图纠正。如此，组织规则制度只能被反复打破、弱化。正式制度既不稳定，非正式制度则得以盛行。非正式制度在正式组织中普遍存在，并非固有弊端。但在中国官僚体制中，社会网络关系等非正式制度因卡理斯玛支配形式的内在矛盾而尤为盛行凸显。一方面，官员的依附性、环境的不确定性使得他们不得不花大气力来经营非正式关系，这一点与历史上的官僚体制有着类似的渊源。另一方面，这些非正式关系成为落实和应对高

压政策的必要手段，因为政策实施和任务落实时常需要通过非正式制度来动员资源、解决问题。这是当代中国官僚组织规模扩大和负荷日益加重所带来的新特点。于是，政策执行过程中的变通成为常规（王汉生、刘世定、孙立平1997，田毅、赵旭2008）；而这些变通与正式制度相悖，其风险需要官员间的共谋而化之（周雪光2008；参见本书第6章）。如此，正式组织过程与人际关系、利益派别、政治活动相互作用，使得非正式关系靡迤于官僚体制内外。这些看似与正式制度相悖的行为现象实际上有着稳定的制度化渊源。

（四）领袖、官僚、群众之间关系的困境。在卡理斯玛支配形式中，国家权力、官僚权力、民众之间关系及其摩擦紧张有着特定的制度渊源，可以从韦伯的“合法性基础—权威类型—支配形式”理论视角进一步探究。传统社会中的基层社会，是由非官方的宗法组织和民间信仰组织起来，具有地方性、局部性特点（周振鹤1997，谭其骧1986）。在卡理斯玛权威支配形式中，领袖与追随者之间的关系意义重大。如上所述，民众的拥戴和服从是卡理斯玛权威的合法性基础，这一密切关系是通过领袖不断显示“奇迹”的超凡禀性与民众认可响应的互动过程实现的。国家直接面对民众，承担起直接组织社会、教化社会的重任，并以纪律约束之。官僚体制在领袖与群众间的组织联系成为一把双刃剑：一方面，它建立了领袖与民众的稳定的组织联系，但另一方面，官僚体制的内在机制导致了其与国家权力的若即若离关系，具有将追随者与领袖分离开来、以等级制度替代卡理斯玛权威与群众间纽带的趋势。

在当代中国的国家建设过程中，执政党领袖试图有针对性地解决这些矛盾紧张。其中一个做法是试图将执政党与实际运行中的官僚体制加以区分，将执政党抽象化、卡理斯玛化，因此与后者出现的诸多问题区别开来。毛泽东在批评官僚体制问题的许多场合中，时常首先强调执政党的伟大光荣正确，然后提出这些官僚体制问题违背了党的路线方针，需要通过整党整风乃至各种政治运动来解决（参见毛泽东1977：36、401）。这些做法虽然奏效一时，但无法真正解决这一制度上的紧张。随着官僚体制在社会各个领域角落的延伸，它在民众日常生活中几近无所不在、无时不在，其弊病也为人们切身感受到。既然卡理斯玛权威建立在其追随者民众的信念之上，官僚体制作为国家执政工具，其组织失败不可避免地会引起人们对体制中最高权威的质疑，因此动摇卡理斯玛支配形式的合法性基础。

毛泽东的另一个尝试是试图以官僚体制与群众运动双重并用，互为钳制。一方面，官僚体制的各级组织发展出一整套的治理技术，用以组织群众、发动群众卷入党和政府布置的各项工作和运动中去（张静2001，贾文娟2012，魏沂2001）。另一方面，通过发动群众来制约和推动官僚组织。在大多数情形下，群众运动发生在严密组织过程中。以工作单位为组织基

础的群众运动，兼有教化群众与动员群众参与党内整风的双重特点。于是，群众运动在中国历史上第一次进入了国家治理逻辑，如邀请群众参与党内整风、大鸣大放，以至“文化大革命”的激烈形式，实在为历史上前所未有的尝试。但这一策略有制度性的困难：官僚体制与群众运动两个机制间难以兼容，无法构建一个稳定相济的制度基础。在实际过程中，或运动冲击常规秩序，或官僚体制窒息群众声音，常常失之偏颇而又矫枉过正，导致政治动荡。官僚常规基础上的群众运动难以解决官僚问题；而群众运动一旦与官僚体制分离，即使毛泽东的卡理斯玛权威亦难以驾驭（王绍光2009［2005］），最后以“文化大革命”的形式而走向极端。可以说，当代中国以绵延不断的政治运动和“文革”大动荡的巨大代价验证了这一尝试因其内在矛盾而无法避免的失败结局。

我们可以将建国以来特别是毛泽东时期的支配形式简要总结如下：第一，从历史上的君主官僚制转变到新中国，其支配形式及其权威类型有了重要变化。但是，官僚体制在支配形式中的从属地位和合法性基础没有根本变化，其基本特征如向上负责制、授权代理等方面有明显的历史继承性。因此，历史上官僚制的许多特点，如官员的依附关系、组织内部非正式关系等渊源依旧。第二，随着官僚体制的扩大、延伸及其垄断性加强，其内在机制和弊病更为加剧放大，官僚体制与领袖、民众等关系的紧张也随之积累加深。第三，毛泽东试图通过政治运动来解决卡理斯玛权威与官僚权力之间的紧张，但由此产生的政治和经济领域的动荡反而加剧了合法性危机。简言之，卡理斯玛权威、官僚权力与民众三者间的紧张在这一支配形式下难以找到一个长期稳定的平衡点。久而久之，卡理斯玛权威因民众拥戴热情的降低而衰落，官僚体制因其常规化过程时常打断而弱化，民众热情在卡理斯玛权威灵验不再的过程中逐渐消磨殆尽。三者互相影响，渐行渐远，合法性危机浮出水面且日益深化。在毛泽东时代的后期，国家治理的支配形式正是处于这样一个危机状态中。

后毛泽东时代：卡理斯玛权威危机与转型

在后毛泽东的时代，卡理斯玛权威受到多方挑战，陷入了深刻的困难和危机。在中国融入世界的开放时代，执政党及其领袖的政绩也在不同社会的比较之下经受着经常性的竞争压力，卡理斯玛权威难以维系。尤其是随着中国社会本身的多元化发展，卡理斯玛权威的两个制度设施即高度一统的观念制度和严密的组织制度在改革开放时代都有了极大削弱，卡理斯玛权威所依赖的领袖与追随者之间的认同、服从的纽带已经难以为继。执政党也在努力寻找新的合法性基础，从“党和国家领导人”的任期制，到强调法治、建立健全规章制度等一系列举措来看，这是一个从卡理斯玛权威转向法理权威的过程。

但是，历史的途径依赖力量是强大的。已有的组织的、利益的、观念

的制度力量仍然试图补苴罅漏，修复旧的框架，因此许多做法表现出重新加强卡理斯玛权威的努力，例如强化在意识形态领域中的管控，强化政治教化方面的一系列努力等。改革开放时期执政党的拨乱反正得到民众支持，经济起飞的政绩表现、民众生活水平的极大提高，这一切也引导着执政党沿着卡理斯玛权威的轨迹走下去，通过经济发展的“奇迹”来重建其合法性基础。在短时期内无法构建新的合法性基础的困难中，维系和强化卡理斯玛权威的努力似乎成为执政党不得已的抉择，但又是最为得心应手的应对策略。

正是在这个大的背景下，官僚体制从规模到权力几无节制地扩张膨胀起来了。新的国家权力囿于卡理斯玛权威的合法性基础，面临着巨大的政绩压力，更多地依赖官僚体制的组织动员能力来推动经济发展，以此获得合法性。多年来各地方政府一味追求GDP增长速度的行为表现，实为最高层自上而下的政绩压力所致。特别应指出的是，在后毛泽东时代的经济发展大潮中，官僚体制扮演了经济发展实体和垄断强制权力的双重角色，与历史上的官僚体制有了深刻变化。在中华帝国历史上，官僚体制“代理”皇权汲取资源、治理社会，但除了在极个别领域（如盐铁官营）外，其本身没有直接成为经济活动的主体。在毛泽东时代，各级政府主持经济活动，但其主要功能是在中央计划经济布局下的执行落实，其发展空间需要向上争取资源而得之，因此受制于自上而下的资源再分配机制。但是，后毛泽东时代的官僚体制，特别是地方政府，在经济活动中扮演了实质上的经济主体的角色，以强大的官僚垄断权力来“经营”各自属地或领域的经济发展。这一政府角色演变为中国经济发展的新动力，是中国近三十年来经济起飞的重要驱动力（张五常2008）。与此同时，在政治危机感的压力下，国家权力不得不更加依赖于官僚体制来强化意识形态和社会群体的管控，权力和资源向官僚体制集中的趋势不断强化。

在今天的中国，国家卡理斯玛权威式微与官僚体制权力扩张这两个过程同时发生，此消彼长。以上的讨论指出，中国的官僚体制从未建立在法理权威基础之上，而是来自自上而下的授权，即官僚体制依附于皇权或最高领袖卡理斯玛权威之下，其权力通过君主专断权力以各种形式加以节制。在当代中国的大多数时期，也有类似的情况。但近年来，卡理斯玛权威无可奈何地日渐式微，体现在一次次试图整治官僚体制的努力与失败中，以及针对官僚权力的整治力不从心的无奈境地。如此，近年来的国家建设出现了一个危险倾向，即官僚权力在其约束条件缺失的情况下急剧扩张。

但是，中国毕竟进入了21世纪。社会不可抑制地向多元方向发展起来，与力图统领和规制社会的官僚体制不可避免地发生了磕磕碰碰，甚至激烈冲突。在这个过程中，民众再次凸显出来，但今天的民众不再以卡理斯玛权威的追随者角色出现，而是公民权利、法律面前人人平等的基础之

上发出声音，挑战着卡理斯玛权威及其官僚体制的合法性基础，推动着执政党由表及里走向法理权威。近年来，各种社会矛盾，如社会不平等、民众与官僚体制冲突随着经济发展而显露出来，以国家政策和官僚体制为主体的资源分配机制成为人们的关注焦点，引发了对国家支配形式和官僚体制权力的种种质疑和抗争。可以说，今天卡理斯玛权威已经不足以提供稳定的合法性辩护，国家治理的合法性基础成为亟须回答的问题。

讨论与小结

在这一章，我依韦伯的“合法性基础—权威类型—支配形式”的理论视角，在中国大历史的背景下讨论了国家支配形式的合法性基础，特别是官僚体制在这一支配形式中的位置和特征，尝试解读当代社会中国家权力与官僚体制之间关系。我们看到，国家支配形式从历史上的君主官僚制转变为当代中国的卡理斯玛权威与法理权威的混合型基础，但官僚体制在国家支配形式中的主从地位没有发生质的变化，其合法性基础在于自上而下的授权。虽然官僚体制从属于国家专断权力，但作为一个特有的组织形态有其内在的机制和行为特点，常常与国家权力产生紧张，在中国数千年的历史上延绵至今，未有间断。正是国家与官僚体制之间互相依赖、互为钳制的关系塑造了国家治理的轨迹。因此不难理解，历史上官僚体制的种种特点至今依然存在，即向上负责制、非正式制度靡行、内在组织机制与最高专断权间的矛盾与冲突，等等。这些矛盾在当代中国因其支配形式与合法性基础的演变而有了新的形式和表现。

在上一章的“导论”中，我提出了“一统体制与有效治理”是中国国家治理的基本矛盾这一命题。本章的讨论意味着，国家权力与官僚体制间的互动和紧张可以解读为这一基本矛盾的重要体现。正因为如此，我们有必要在韦伯意义上将国家权力与官僚权力区分开来，以便更好地把握中国国家支配形式以及官僚体制在这一支配形式中的位置角色。这一认识不但为以下各章的研究工作提供了一个宏观背景，而且提出了一个把握中国官僚组织现象的基本前提，即中国官僚体制并不是一个孤立的组织现象，而是宏大国家治理逻辑的一个重要的组成部分，我们需要在这一大的支配形式下分析认识具体的官僚现象。这一整体性认识有助于我们进一步理解中国政府的不同治理模式（第3章）和运动型治理机制在不同模式间转化过程中的作用（第4章）。这一背景也有助于我们解读作为国家治理微观基础的基层政府行为（第5至8章），以及国家政策、官僚体制与社会的互动过程（第9至11章）。

1. 在此处以及他处引用的韦伯原文的中文译文，笔者参考英文版（Weber 1978），在原中文版译文基础上有所修订。
2. 这里的讨论极大地简化了执政党的国家建设过程。根据笔者读到的

（极不完整的）史料来判断，开国伊始，卡理斯玛权威与法理权威之间的紧张以及何去何从尚未有定论。在建国前三十年，毛泽东反复提及的“路线斗争”在一定意义上正是这两种权威之间的矛盾冲突。但在20世纪五六十年代的一系列政治运动中，党内不同声音随之消匿，卡理斯玛权威渐占上风，法理权威弃置一边。这一制度演变过程有待学术界的进一步开掘探究

3. “夫朝廷之立法，本以防吏之为奸，而其用法也，则取于吏而为决，则是吏之言胜于法，而朝廷之权轻于吏也”（顾炎武2006：509）。

第3章

中国政府的治理模式：一个“控制权”理论

我在“导论”中指出了国家治理中一统体制与有效治理这一基本矛盾。这一基本矛盾也体现在第2章中讨论的国家权力与官僚体制的关系与紧张中，以及这一体制下官僚体制的负荷及其组织困难。在应对这一基本矛盾的历史过程中，国家建设产生了许多应对机制。在这一章，我集中讨论“政策一统性与执行灵活性”这一应对机制，并在此基础上提出一个有关中国政府内部权威关系的理论框架，据此解读中国政府诸种治理模式及其相应的行为类型。

纵观悠久的中国历史，一个令人困惑的组织学问题可以这样表述：中国国土辽阔，各地区经济、文化、社会发展千差万别，中央集权体制如何解决一统体制与地方差异之间的矛盾呢？在长期的历史进程中，中国国家治理经历了和平盛世，也经历了战争动员、自然灾难、内部争斗、农民起义等社会动荡，虽然国家制度也随之演变应对，从帝国到民国到共和国，但中央集权体制的脉络迄今大致一脉相承，未有质的变化，甚至在当代得到极大的强化。对于这一问题，学术界特别是历史学领域有诸多研究，在导论中已提及。金观涛、刘青峰的系列研究工作尤为系统、深入。他们着眼的“中国封建大国的组织力量”（金观涛、刘青峰1992），与本书所关注的组织学视角颇为接近。他们讨论的郡县制、儒家国家思想，特别是儒士在连接国家与民众社会的角色诸方面颇有见地。然而，金、刘的研究着眼于“长历史尺度”和宏观层次的讨论，虽然新近研究涉及经验材料（金观涛、刘青峰1993），但总的来说是以思想史的脉络为主。我的研究工作更偏重于社会科学的研究思路和分析手段，着眼于微观层次的运行过程。

我把着眼点放在当代中国，特别是改革开放时期的种种组织现象。这一方面是因为我的思考大多受到当今政府组织现象实证研究的启发，另一方面也是因为权威体制与有效治理的矛盾在当代中国表现尤为突出。在中国历史上，国家治理是以简约形态出现的，“政不下县”的管理体制意味着广大的乡土中国上的民众（主要是农民）不是由国家直接控制和治理的，而是通过各种社会机制，如乡绅精英（孔飞力1990［1980］）、宗法组织（张仲礼1991［1955］，赵秀玲1998）和地方性运作（黄宗智2007），处理解决地方性事务和问题。而在当代中国，国家不仅实行了全国范围的

计划经济，而且在历史上第一次将农民通过人民公社形式组织起来，集体所有，统购统销，达到了前所未有的组织规模。在改革开放时期，虽然国家退出了后集体化的农村经济，但在计划生育、收税收费、土地征用等方面，国家的强势干预以其他形式凸显出来。随着这一组织规模而来的是巨大的组织成本代价，其中包括各种政治压力和接踵而来的危机，使得一统体制与有效治理的矛盾更为突出。在这个背景下认识国家治理过程中的种种做法，特别是中国政府组织的治理模式，提出理论解释，有助于我们认识国家治理的制度逻辑。

问题的提出

自20世纪80年代以来，特别是近十年来，有关中国政府组织的研究工作有了长足的进步，尤其有关基层政府（乡镇政府）或具体领域（如计生领域）的政府行为研究可谓硕果累累。随着政府和学术界的广泛互动，越来越多的研究者参与政策研究和政策制定的过程，为观察和研究政府内部过程提供了极好的机会。近年来涌现出了大量有关政府行为的实证研究。研究者采用田野观察方法参与政府日常工作，近距离观察官员实际行为，解读他们在政策实施过程中如何处理多重压力，如何应对各种任务环境，如何实现个人的职业生涯，等等（何艳玲2007，周飞舟2011，张永宏、李静君2012，折晓叶、陈婴婴2011，狄金华2010）。可以说，中国基层政府运作过程的黑箱正在逐渐被打开。

这些丰富细致的研究呈现出纷杂多重、相互矛盾的政府形象。以政府研究领域中有关政策制定与执行之间矛盾冲突这一主题为例。大量研究工作关注基层政府在执行政策时采取的各种行为和策略。一方面，许多栩栩如生的案例显示，地方政府在政策执行过程中竭尽全力，向下级施加更大任务压力，迫使下级官员采取措施以确保完成上级交代的任务（孙立平、郭于华2000，应星2001，张永宏、李静君2012，王汉生、刘世定、孙立平1997，王汉生、王一鸽2009，荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等1998）。“压力型体制”和“层层加码”成为中国政府研究文献中的常见词汇。另一方面，其他研究却展示了基层政府的另一副面孔：面对上级政策的压力，基层官员煞费心思地采用各种应对策略和共谋行为来敷衍或弱化政策实施（O'Brien and Li 1999，周雪光2008，周雪光2012a）。许多研究还发现，同一政府机构常常扮演相互矛盾的角色，既向下施压、层层加码，与此同时又和下级共谋应对上级（吴毅2007，欧阳静2011，赵树凯2010）。政策执行过程的检查阶段也令人困惑：一方面，检查方大张旗鼓、精心部署，被检查方风声鹤唳、全力应对；另一方面，检查过程时松时紧，各种谈判运作充斥其间，问题发现后常常不了了之（Zhou，Ai and Lian 2012，艾云2011）。我们如何解释这些不同的、相

互矛盾甚至冲突的图景呢？

的确，随着政府运作过程的黑箱被逐步打开，这一领域中理论贫困的状况日益凸显出来。学者们很难找到合适的理论思路和分析概念来解读政府微观行为和过程机制。这并不是说在文献中缺乏有关政府角色的理论模型（Blanchard and Shleifer 2001，Montinola，Qian and Weingast 1995，Oi 1992，Walder 1995a）。但是这些理论观点大多着眼于宏观层面，对于解释地方政府行为缺乏直接的实证意义。周黎安（2004，2007，2008）提出了“晋升锦标赛”的理论，指出，中央政府采取锦标赛的机制来激励地方政府官员追求经济增长，分析了由此产生的属地政府主要负责人行为的激励机制。但大多数基层官员的日常工作并不是来自于锦标赛激励，而是更多地受到其他政府逻辑和内部过程的影响，因此需要新的理论思路来解读其微观基础（Zhou et al. 2013）。理论贫困状况导致许多有关政府行为的研究工作停留在故事描述或就事论事的讨论，或引入大而化之的抽象概念或理论比喻泛泛而谈，缺乏分析力度。因此，政府行为的研究工作正进入一个收益递减阶段，即经验观察仍在不断积累，但没有显著的知识增长。日常工作中的政府行为构成国家运行的微观基础，理论解释的苍白无力在很大程度上限制了我们对中国政府在社会转型中作用的认识。

针对这一系列有待回答的问题，我在这一章提出一个有关中国政府内部权威关系的理论框架，并在此基础上讨论中国政府诸种治理模式及其相应的行为类型。具体说来，我借鉴近年来的组织理论，特别是经济学中有关不完全契约和新产权理论，提出一个“控制权”理论视角，来认识政府内部各层级间诸种控制权的分配组合，为分析不同的政府治理模式和行为方式提供一个统一的理论框架以及相应的分析概念和实证意义，以便在这些治理模式的相互联系中认识政府行为现象。这一理论思路有助于我们解读“政策一统性与执行灵活性”背后的组织机制。

在下面的讨论中，我将理论分析定位在政府科层组织的三级管理层次上；然后分三步展开和阐述这一模型：首先借鉴经济学的新产权理论，引入一系列的有关分析概念和研究问题，如不完全契约、产权、剩余控制权和组织权威关系等，在这个基础上提出控制权的三个维度。其次，应用这一分析框架，重新审视一个熟悉的政府治理模型——“行政发包制”模型。再次，将控制权理论加以扩展，提出一个统一的理论模型，用以解释中国政府内部各种控制权的不同分配形式，以及相应的政府治理模式。然后，应用这一模型来分析环境保护领域中不同层次间的权威关系和相应的政府行为。

组织背景

组织中权威关系这一概念特指建立在组织内部正式地位和职责基础上

的权力。为了方便阐述我的理论思路，首先提出一个委托方—管理方—代理方的三级科层组织模型；见图3-1。在这个组织背景上，我们可以将中国政府的三级层次（如中央政府—中间政府—基层政府）放入这个模型，即中央政府（委托方）拥有政策制定和组织设计的最终权威，包括激励设置、绩效评估等权力；而基层政府（代理方）如乡镇政府、街道、职能部门有责任执行和落实自上而下的指令和政策。在这一结构中，中央政府将部分权威授予中间政府（管理方）如省政府、市政府或上级职能部门，使其承担起监管职责，督促管理下属基层政府有效地执行中央政策。

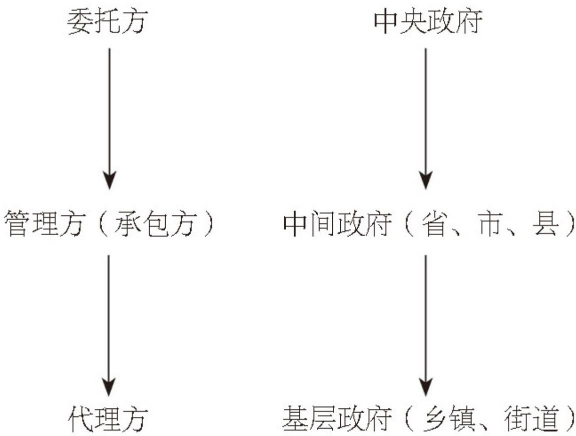


图3-1　委托—管理—代理的三级结构图

在这一个三级层次组织结构背景下，不同的理论视角关注各自不同的组织设计问题。委托—代理模型（Jensen and Meckling 1976）强调，由于委托方和代理方之间的信息不对称和目标各异，组织设计的关键在于激励机制的安排，使得代理方的利益与委托方的目标保持一致，而采取与组织目标一致的行动（Gibbons 1998，Kerr 1975）。委托—代理理论对有关中国政府的研究工作产生了深刻的影响。例如，魏昂德（Walder 1995a）特别强调，中国政府内部的激励设计是中国乡镇企业成功的关键所在，因为基层政府对其管辖区中的企业有着实际所有权，因此有着更多的激励去监管和提高当地企业的绩效。戴慕珍（Oi 1992）认为，在中国改革过程中，中央和地方之间税收分成的财政政策，为地方政府推动其管辖区内的经济发展提供了强有力的激励。周黎安（2007）提出，中央政府采用了锦标赛式激励设计来推动地方政府间相互竞争、追求GDP增长的行为。其他一些学者也采用这一理论思路和激励机制来解释政府行为，或者关注激励机制不当使用所导致的问题（Shirk 1993，Whiting 2000，Zhou，Ai and Lian 2012）。

上述研究工作从不同方面揭示了中国政府在改革时期的重要作用以及相应的行为表现。但这些理论观点大多停留在一般层面，缺乏针对基层政府和政府官员微观行为的解释力度。以政治锦标赛模型为例。即使地方政

府主要官员可能从经济发展锦标赛中受益，热衷于追求经济增长，但锦标赛机制只是适用于属地政府主要领导者，而且如周黎安（2007）指出的那样，是在某些特定条件下才能有效。一般性的激励理论不足以对丰富多样的地方政府行为提出满意的解释。因此，上述的那些相互冲突的组织现象仍有待于进一步的理论探究。

从不完全契约、产权到控制权：分析概念与理论思路

过去25年来经济学组织理论的发展特别是不完全契约理论的一个着眼点，是经济活动者之间的产权分配及相关问题（Grossman and Hart 1986，Hart and Moore 1988，Hart 1995）。这一思路的前提假设是，在现实生活中，任何契约都无法将组织间或组织内部（如雇主与员工间）关系的诸多可能性全部考虑在内。由于无法制定完备契约（complete contract），资产的使用不能在事先完全确定，因此任何谈判达成的契约通常都由资产所有者持有剩余控制权（residual right of control），即所有权者占有和控制契约规定之外所剩余的资产使用权。在这一分析框架中，一个企业即是一组资产的集合，而资产所有者拥有这些资产的剩余控制权。据此，新产权理论提出一个核心观点："资产的所有权结构对谈判结果以及激励机制有着重要影响"（Holmstrom and Roberts 1998： 79）。

不完全契约理论中的产权概念与传统经济学的产权理论有着重要不同。在这里，产权不是指收入或其他资产的剩余索取权，而是指资产使用的剩余控制权。这一新的产权视角引导我们关注产权分配蕴含的权威关系和相应的组织边界，即在什么条件下经济活动应该在组织内部进行或者应该放在市场交易中进行。以雇佣关系和承包制这两种不同治理形式为例。在雇佣关系模式中，委托方通过科层结构控制着政策制定和执行过程。这意味着，委托方控制了各种权力，包括组织生产、激励设计、绩效评估等诸多权力。但在"发包制"的模式中，委托方将一些特定政策目标（如经济增长速度、污染减排量）承包给外包商（或者下属管理方），要求他们如期按约"交货"，即完成契约规定的政策目标；与此同时，委托方将相应的剩余控制权赋予承包商，即后者有权决定契约实施的组织工作、资源分配、激励设计等等。这意味着，承包商在契约明确规定的条款之外对其"资产"拥有剩余控制权，即拥有管辖区域内实施过程中的实际权威。

这一理论思路可以应用于分析政府内部的权威关系。在这一分析框架中，产权被界定为对契约明确规定之外的资产（或其他组织活动）的控制权。在以上三级政府模型中，委托方、管理方和代理方三者之间的关系因为控制权分配的不同而变化。例如，在传统的韦伯式科层政府组织中，委托方与代理方的关系体现在正式权威基础上，通过上下级指令传达执行机

制加以实现。但是，委托方也可能采取另外一种治理形式，将政策目标“发包”给管理方，包括赋予管理方实际执行和激励设计的控制权。委托方与管理方之间的权威关系因此会产生微妙但重大的变化。梯若尔（Tirole 1994：16）指出，从这个角度来看，“政府组织结构可以看作是各种控制权的分配形式，而这些分配形式为宪章、法律或传统所决定。”控制权的分配方式不是一成不变的。例如，在计划生育政策落实的早期阶段，中央政府不仅持有目标设定、检查验收等控制权，而且强力介入激励设计，如“一票否决”制度。因此，中央政府主宰了各种控制权。但在后期阶段，中央政府提出总体目标，但将实际执行和考核评估控制权更多地赋予省或市一级的中间政府。由此可见，参与者之间有关剩余控制权的不同分配形式决定了组织内部的权威关系和不同类型的治理模式。

控制权的分配还可能采取更为微妙的形式。阿吉恩和梯若尔（Aghion and Tirole 1997）在不完全契约理论框架下讨论了组织内部的正式权威（formal authority）和实质权威（real authority）。正式权威指基于组织正式地位的权威，而实质权威则指占有信息之上所实际拥有的权威。正如作者所指出的，委托方考虑到时间和工作量的代价，可能会有策略地将一些实质权威下放给管理方，即在契约明确的规定之外（或在传统权力分配常规之外），拥有实质权威的一方有着对资产（或各类活动）事实上的控制权。组织研究文献很早就注意到了正式权威和非正式权威之间的区别（Blau 1963，Crozier 1964，Homans 1950）。长期以来，这些概念只是被用于描述组织内部现象。但它们在控制权分配的理论讨论中具有分析力度，帮助我们把握组织内各层次间的关系与边界。区分正式权威和实质权威的一个意义在于，即使在正式权威没有发生明显变化的情形下，一个领域的实际控制权也可能会以非正式形式转移到管理方手中，治理模式也随之经历重大变化。

从分析中国政府内部权威关系的研究目的出发，我将组织内部运行过程的“控制权”重新概念化，提出控制权的以下三个维度：

·目标设定权，即组织内部委托方为下属设定目标任务的控制权。这是科层权威关系的核心。目标设定的过程可能是委托方单方面制定、以自上而下的科层制度推行实施，也可能以委托方与管理方协商的方式产生，类似于市场过程中双方经过谈判达成的契约。

·检查验收权，即在目标设定权基础上，检查验收契约完成情况的控制权。检查验收权是附属于目标设定权的。委托方在设定目标后，可能自己行使检查验收权，但也可能将这一控制权下放给管理方。值得强调的是，检查验收权不同于下面谈到的激励分配权，它的行使目的是确保完成契约条款（即达到政策要求），而不是对管理方下属的代理方进行绩效评估。

·激励分配权，针对管理方下属的代理方的激励设置以及考核、奖励或惩罚其表现的权力，也包括契约执行中的组织实施、资源配置等控制权。

我们把激励分配权看作是一个特定的控制权，独立于以上的目标设定权和检查验收权。也就是说，委托方的检查验收权与激励设置权可能是分离的、互不关联的，前者为委托方拥有，而后者则可能在管理方手中。当然，委托方仍然拥有针对管理方的激励分配权，大多体现在契约条款中。但有关代理方具体绩效的激励和考核的控制权，可能是保留在委托方手中，但也可能下放给管理方。

上述讨论的思路隐含着一个中心理论前提，即构成产权的一束控制权在概念上是可以分解为不同维度的，在实际过程中是可以分离的，在组织各层次各部门间进行不同的分配组合，从而导致了不同的治理模式。需要强调的是，控制权的分配组合不是任意的，而是有着相应成本代价的，因此是有条件的。在以上提出的三级政府模式中，中央政府（委托方）、中间政府（管理方）和基层政府（代理方）三者间有着辽阔的行政范围和漫长的空间距离；在许多情形下这些控制权的分离实属不得已而为之。例如，在环保管制领域中，每个县的二氧化硫减排任务涉及数十个项目和治理设施。如此推算，在地市一级有着数百个如此项目；在省一级有着数以千计的减排项目；而在国家层面，可达数以万计。试想，中央政府（如国家环保部）如果尽收所有的控制权于手中（目标设定权、检查验收权和激励分配权），其实施过程必然不堪重负：欲有效行使激励分配权，中央政府需要掌握有关代理方（各县环保局、有关企业、治理项目）的努力程度、客观状况和其他可能事件的准确信息。显然，中央政府行使这一权力会成本高昂，力不从心。实际上，中央政府行使检查验收权的范围和力度也是有限的，欲对所有减排项目进行全面认真的检查验收，也同样会成本代价高昂，无法承受。

因此，在中国政府实际运行中，控制权的分离和在各部门间的不同分配形式是司空见惯的。通过考察控制权的不同维度以及它们在不同层次、部门间的分配组合，我们可以深入分析组织内部的权威关系和治理模式之间的关系。下面，用一个大家熟悉的例子来进一步阐述有关的研究问题和分析概念。

“行政发包制”的重新思考：一个例子与理论讨论

周黎安（2008）指出中国政府的“行政发包制”特点，即中央政府将政策目标“发包”给直接下级或当地政府，并在周黎安（2014）一文中做了深入的理论阐述。周黎安和王娟（2012）在有关清代海关治理的个案研究中进一步阐述了这一思路，并详细比较了行政逐级发包制和雇佣制之间的治理差异的四个方面：行政权分配，财政及预算控制，考核评估和雇员激励。周黎安的研究工作启发了我的研究思路，但本章提出的控制权模型与

其不同：周黎安的模型着眼于以上诸种要素间的匹配兼容，而我强调不同维度上的控制权，它们之间的分离和在不同组织层次上的分配组合。周黎安的模型没有直接涉及委托方、管理者和代理方三者之间权威关系和控制权分配等一系列问题，而这些问题成为控制权理论思路的中心所在。

从控制权理论思路来看，一般意义上的承包制包括行政发包制有着以下特点：（1）委托方行使目标设置权，然后将设定的政策目标发包给“承包商”；（2）委托方持有对承包商提交的“货物”的检查验收权；（3）承包商行使其管辖区内的激励分配的控制权以及组织和实施政策过程的其他控制权。将这个模型应用到三级政府组织，我们可以重新勾勒行政发包制下的政策执行过程如下：首先，中央政府（委托方）通过正式或非正式的协商过程，设立具体目标或者政策方向（如污染物削减比例、生育率等等），将这些政策目标“发包”给中间政府（如省、市级政府部门）。然后，中央政府行使检查验收权，定期检查、评估中间政府上交的政策实施成果，以确保作为承包商的中间政府如期按约完成政策目标。最后，行政发包制模型的关键是将激励权以及具体实施过程的控制权赋予作为管理方（承包商）的中间政府。

上述理论模型在三个维度上对控制权加以明确界定，蕴含着有关组织内部各方行为的丰富实证意义。首先讨论这一模型中委托方的行为特征。如周黎安（2014）所述，在“行政发包制”模型中，委托方只关心承包的结果即政策执行结果，所以他不但持有制定政策目标的控制权，而且保留检查验收的控制权，目的在于确保“承包契约”的预期结果；但另一方面，委托方将具体实施权和激励分配的控制权授予管理方。这一做法是合理的：首先，委托方只关心政策执行结果，并不关心政策实际执行过程。因此，他把执行的控制权交给管理方，从而调动后者的积极性来保证政策的实施过程。其次，在任何一个有相当规模的组织中，委托方欲行使激励分配权，都需要极高代价才能获得有关代理方努力程度的信息；而管理方直接部署和参与代理方的政策执行过程，因此对实际情况以及代理方的努力程度有更为准确的信息，因此可以更好地行使激励分配权。

这一模型对认识委托方行使检查验收权的行为方式也有丰富的实证意义。如上所述，委托方关心政策执行结果——即管理方上交“货物”（完成政策目标）的质量情况。但针对政策执行结果进行大范围检查验收的成本极高，所以委托方大多采用有选择地检查“货物”的抽查形式（如，选择某些村庄彻底检查生育率执行情况，有选择地针对污染源加以重点检查，等等），以确保作为承包商角色的管理方所上交物品的货真价实，未打折扣。因为委托方关注的是政策执行的结果，而不是行使激励分配权，所以检查验收过程与激励分配（即针对具体检查过程中发现状况实施奖励或惩罚）关系松散，甚至毫无联系，但抽查的方式需要确保“抽查样板”的随机性。在很多情况下，委托方刻意制造检查过程的不确定性——检查标准及

其实际应用时紧时松，抽查地点不断变换——以便保持对管理者和代理方的压力，使得后者小心翼翼地努力完成承包任务的质量要求。这一分析框架引出的实证意义与这一领域中的众多实证研究发现颇为吻合（艾云2011；Zhou，Ai and Lian 2012），而且进一步揭示了这些行为背后的因果逻辑。

现在讨论管理方在这个模型中的行为含义。管理方扮演承包商的角色，其中心任务是确保如期按约向委托方“交货”。为了达到这个目标，管理方有激励在不同阶段采取三种不同类型的行动。第一，在任务落实阶段，管理方为了保证圆满完成任务，有激励使用实施权，向代理方施加压力，使其努力工作，完成任务。从这一角度我们可以解释中间政府“层层加码”的策略做法，即在政策执行过程中给下属增加更高的政策指标，以便应对检查验收过程的不确定性，确保万无一失地完成任务。第二，与此相应的是，在这一阶段管理方会行使激励分配的控制权，使得代理方的行为与管理方的目标相吻合。在这一治理模型中，是管理方而不是委托方更为关心和热衷行使激励分配权，确保奖惩配置与代理方的努力程度相吻合。第三，在委托方的检查验收过程中，管理方和代理方有共同的利益来确保契约所要求的“货物”能够被委托方接受。所以，他们有激励采取各种应对策略来隐瞒问题，使得验收过程不出纰漏，顺利完成。因此，周雪光（2010）所讨论的基层政府间共谋行为，最为可能发生在检查验收阶段。

控制权理论模型通过关注控制权在组织各方之间的分配，提供了一个新的分析视角来考察治理结构的特征及其所蕴含的行为意义。这里的基本思路是，控制权的不同分配形式导致了作为委托方的上级与作为承包商的管理方的不同目标函数以及相应的行为方式：委托方关心上交货物的质量，因此其检查过程意在确保地方官员（代理方）所上交任务的真实程度；与此相反，管理方（承包商）关注的是发包契约所规定的任务目标，特别是委托方认可接收“货物”的可能性。这一理论思路特别强调区分以下几个重要概念和现象。

首先，我们需要明确区分委托方的检查验收过程与管理方的绩效评估过程。这两者在实际运行中可能是结合在一起的。例如，管理方有时按照上级政府检查验收的结果作为对下属部门评估与激励的基础。但是，在更多情形下这两者是分离的。我们的理论模型指出，检查验收权与激励分配权在概念上是两个不同的控制权。在承包治理模式中，验收权控制在委托方手中，而激励权则由管理方把握和行使。承包制治理模式的这一基本特点可以解释上级检查过程所发生的那些司空见惯却似乎有悖常理的行为特征：例如检查过程时紧时松，难以预料；当检查组发现问题后，这些问题大多被大事化小、小事化了，几乎没有负面影响。以上的模型有助于我们理解这些行为：因为委托方是从总体上评估和验收下级提交的任务完成情况，所以某个具体地方出现的问题，类似于货物验收抽查样本中发现的次

品，只要这些问题（次品）发生在允许的误差范围内，就不会影响整批货物的接收。从这个意义上，我们不难理解为什么检查过程中所发现的具体问题常常没有引起太大的后果。但委托方对验收过程中弄虚作假的做法特别敏感，因为这意味着整批货物的质量有可能普遍存在类似问题。所以，一旦发现问题，常常通过严惩措施来发出信号，而被检查方的重要努力是把这些问题解释为偶然的、个别的情况，与整批“货物”无关。

第二，我们需要区分基层政府不同类型的“偏差”行为。基层政府官员在政策的执行过程中大多会发生这样或那样的偏差行为，但不同的偏差行为在我们的模型中有着大相径庭的意义。我们的研究角度区分出三种偏离行为。第一类偏差行为反映了管理者在其管辖区域内行使各自控制权的做法。例如，管理方可能对委托方在检查过程中发现的下属代理方的政策执行问题淡化处理，甚至加以包庇。正如我们在下文案例中会看到的，委托方在检查验收权中发现的问题可能产生于当地的具体条件困难。在这种情况下，更为知情的管理方可能置委托方的验收发现于不顾，行使自己的激励分配权，按照自己所掌握的信息来评估代理方的努力程度。第二类情形指管理方及其下属的代理方在政策执行过程中采取各种“变通”策略来达到上级要求。这些应对策略使得管理方可以因地制宜地完成上级政策目标。这些行为与委托方的目标设置是一致的，更多地反映了政策执行过程中的灵活性，因此上级部门对这些做法和出现的问题视而不见，不予处理甚至暗中默许支持（周雪光2008）。第三类情形指在检查验收过程中，管理方与代理方共谋来掩盖问题，确保契约“货物”按期如约上交。基于我们的“控制权”模型，政策执行过程中的这三类偏离行为本质上有着不同的意义。在行政发包制中，管理方的前两类行为是合理的，因为它拥有激励设置和任务实施的控制权。只有第三类情形中的偏差行为才是从实质上违反了发包契约的规定。

第三，这一模型也帮助我们解释为什么同一管理方可能扮演两种明显不同甚至相互矛盾的行为角色。如上所述，有关基层政府行为的文献指出了“层层加码”和“共谋行为”这两种相互矛盾的政府行为。我们的理论模型指出，这两类行为表面上相互矛盾但实为同一行为逻辑所驱使，发生在两个不同的过程中，有着特定的因果关系和限定条件。如图3-2所示，（1）在第一阶段的执行“发包契约”过程中，中间政府作为承包方会用尽全力向下级代理方“层层加码”，采取各种变通措施和激励机制，以确保完成政策目标。（2）在第二阶段的检查验收过程中，顺利通过委托方的“货物”即政策目标的验收成为承包方的主要目标。因此，承包方和代理方会采取共谋行为，应用各种策略来确保检查验收过程不会发现问题。

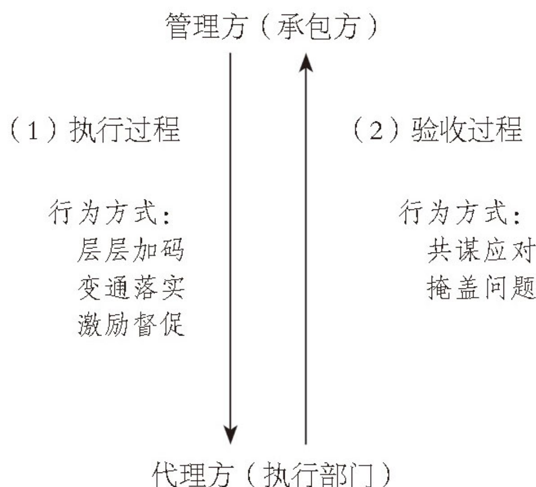


图3-2　管理方在承包不同阶段的行为表现

我们可以进一步考虑具体制度内容来丰富以上的理论模型。中国政治的运行过程并不像典型的承包制度模型那样由委托方和承包商之间进行谈判达成契约条款。在更多的情形中，上级部门向管理方强行下达目标和政策指令。因此，这些政策目标与本地情况不符的概率极高，下级部门难以实事求是地实现这些目标。再者，政策结果不是工业产品，其测量或评估有着很大的随意性。因此，检查者和被检查者在政策执行和评估过程中存在着讨价还价的更大空间。其三，在实际运行过程中，中央政府并不将下级政府视为真正意义上的承包商，不会把政策执行和激励分配权全部交予下级政府，而是保留随意干预的权力。换句话说，委托方的授权承诺并不具有可信承诺的约束力，从而弱化行政发包制治理模式，甚至迫使其转化为其他治理模式。这意味着，行政逐级发包制仅仅是各种政府治理模式之一。下面我扩展控制权理论思路，进一步讨论控制权的不同分配组合形式，以及由此产生的诸种治理模式。

理论模型的扩展：控制权分配与政府治理模式

组织内部各种控制权的分配形式因不同情形和不同领域而异；控制权在委托方、管理方和代理方之间的不同分配方式导致各有鲜明特点的治理模式。在这一节，我讨论控制权分配形式与政府治理模式的关系。首先引入组织研究领域提出的有关组织方式的一对分析概念：高度关联型组织与松散关联型组织（tight-coupling vs. loose-coupling）。一个组织内部不同部门机构之间的关联程度有着很大弹性。在一个高度关联的组织中，部门间联系紧密，有极为敏感的互动反应。韦伯式科层组织正是这样一个理想类型，即在正式权威关系规范下，下级属员高效率地执行自上而下的指令规定。与此相反，在松散关联的组织内部，各个部门机构保留着自己的独

立性，相互间的反应迟缓松散，而且不稳定（Weick 1976，Weick 1982）。显然，高度关联型的组织状态类似于“集权型”政府，而松散关联的组织状态类似于“分权型”政府。由于文献中有关集权和分权的概念有着不同解释，为了避免不必要的歧义，我借用“高度关联型”和“松散关联型”这一对概念来描述这两类相应的治理模式。表3-1总结了三维控制权的不同分配状况所导致的不同治理模式。我简要描述各类治理模式如下。

控制权类别	国家治理模式类别			
	高度关联型	发包制	松散关联型	联邦制
目标设定权	委托方	委托方或协商	委托方或协商	管理方
检查验收权	委托方	委托方	管理方	管理方
激励分配权	委托方	管理方	管理方	管理方
	行为意义			
中央政府	运动型动员机制	检查验收策略	象征性权威	缺失
中间政府	失去主动性	执行阶段层层加码	委托方角色	委托方角色
	有效治理能力减弱	验收阶段合谋行为		

表3-1　政府内部控制权分配和相应的治理模式

1．高度关联型。在这一治理模式中，委托方保留包括目标设定权、检查验收权和激励分配权在内的所有控制权，并通过管理方实施其权威，导致高度集权、高度整合的治理模式。在中国政府运作过程中，采用这一治理模式常常伴随着运动型动员机制，使得中央政府能够有效地自上而下地实施其政策。经济、政治领域中的运动型治理形式是这一治理模式的典型表现。

2．行政发包制。如上讨论，在这一治理模式中，委托方设定目标和政策取向，然后将任务“发包”给下属管理方。委托方保留检查验收、评估执行结果的控制权。但政策执行和激励分配等剩余控制权都交予管理方。在这里，管理方扮演一个承包商的角色，在其管辖范围内行使自己的剩余控制权来安排落实政策执行活动。这是中国政府在许多领域中的常态治理模式。

3．松散关联型。在这一治理模式中，委托方仍然保留目标设置权，但将检查验收权和激励分配权放在管理方手中。在这种情形下，委托方有着正式权威，但这一权威更具有象征性意义；而管理方拥有检查验收权和激励分配权，因此拥有实质性权威。在一些放权的历史时期或边缘领域（如改革开放前的集体企业）中，这一治理模式较为明显。

4．联邦制。在这一治理模式中，委托方将某一领域或某一职能的所有的控制权都交给管理方；因此，管理方拥有名义的和实质的权威。这种情形类似于钱颖一及其同事所提出的联邦制模型（Qian and Weingast 1997）。但在中国政府制度中，这一“所有权”分配的治理模式只能是有限的、非正式的和暂时性的，因此是不稳定的。所以，这里对这一治理模式

不再讨论。

在控制权理论视角下，各级政府、部门扮演的角色和权威关系不是一成不变的，而是因控制权分配方式变化而相应变化。例如，在当上级政府将各类控制权把握在手时（如计生政策早期阶段），各级政府间权威关系表现为“雇佣制关系”，中间政府（如县政府）只是扮演一个上传下达、执行政策的管理者角色。而当上级政府将执行实施的实质权力（如GDP增长）下放到中间政府手中时，后者则成为承包商角色，其权力与激励也相应地发生变化。因此，控制权分配和运用是各级政府在不同时期和条件下扮演不同角色的重要机制。

以上“控制权”理论模型大大增强了研究中国政府行为的分析力度。首先，通过关注不同控制权在委托方、管理方及代理方之间的具体分配状况，我们能够深入考察因此导致的组织各方行为的机制、意义和表现方式。例如，基层政府间的共谋现象通常指管理方与代理方之间联手，对委托方的指令和干预做出策略性反应（周雪光2008）。表3-1表明，这个组织现象更可能发生在“发包制”治理模式中，更为具体来说，如图3-2所示，它更可能出现在委托方行使“检查验收权”的阶段，而在其他治理模式或其他阶段中出现的可能性很小。例如在“高度关联型”治理模式中，各方高度相关、反应敏锐，共谋行为一旦被发现会导致严厉处罚，因此共谋行为代价高昂，不易发生。在“松散关联型”或“联邦制”的治理模式中，管理方实际上扮演着委托方角色，行使检查验收权。因此，管理方没有激励和代理方一起共谋。我们的模型也明确指出了“层层加码”政府行为发生的特定条件，即这些行为更可能会发生在高度关联型和发包制的治理模式中；而且更可能发生在自上而下政策的执行阶段中，而不是在检查验收阶段。由此可见，控制权的不同分配方式对激励机制和政府官员的行为方式有着不同意义。这里提出的控制权理论更为明晰地给出了不同政府行为发生的条件，从而加强了理论的分析力度。

第二，我们可以在统一的分析框架中讨论中国政府的不同治理模式以及它们间的相互关系，而不是把这些治理模式和诸种现象作为各自不同、相互分离的个案来分别对待。不同治理模式有着不同的成本收益，有着特定的限制条件，无法任意选择。例如，“高度关联型”治理模式导致政府内部不同层级或职能部门间有着高度敏锐的反应和互动，从而有助于自上而下的政策实施。但这种动员型机制成本极高，很难长期维持。这一治理模式的另一代价是基层政府“丧失积极性”，弱化了其解决地方性问题的有效能力。因此，“高度关联型”治理模式具有内在的不稳定性，极有可能通过正式或非正式渠道重新分配控制权，从而转变为其他类型的治理模式。如表3-1所示，当委托方放松管制并允许管理方行使激励分配权时，高度关联型治理模式就转变为发包制的治理模式。而当委托方将检查验收和激励分配的控制权授予管理方时，“高度关联型”治理模式则转变为“松散关联

型”治理模式。我们在政府实际运行过程中不难发现这些转化的例子：在早期执行计划生育政策时，我们看到一个高度关联型的治理模式，即中央政府掌控了目标设定、检查验收和激励设置的诸种控制权，因此诱发了一个高度动员的政策执行状态。随着时间的推移，中央政府越来越多地将激励分配控制权授予下级政府，这一领域中的治理模式相应地转变为“发包制”。在发生危机或重大活动时，委托方可能通过高度动员的手段将所有控制权暂时地但有效地回收在自己手中，从而导致了“发包制”治理模式向“高度关联型”治理模式的转变。“维稳”这一领域治理模式的变化即是一例。维持社会秩序这一政策目标在很长时间是各地政府负责管辖的领域，通过“发包制”或者“松散关联型”治理模式进行管理。但是在过去一段时间里，中央政府在这一领域运用检查验收权和激励分配权加强控制，导致了委托方、管理方和代理方之间紧密互动的高度关联状态。可见，委托方的制度设计、环境条件变化、组织各方间的互动都可能导致控制权的重新分配，引起治理模式在不同方向上的转变。这些变化有时是通过正式渠道确认的，有时则是通过非正式的过程悄然转变的。第4章就有关各种治理模式间的转变机制做进一步的讨论。

以上，我借用了经济学不完全契约的理论思路，在组织内部不同控制权分配的基础上提出了分析中国政府各级层次间权威关系的一个理论模型。传统产权理论把产权视为收入与资源分配的剩余索取权；与此不同，我的理论模型关注组织内部对资产或活动安排的剩余控制权，着眼于不同控制权的分配及其与权威关系和组织设计有关的课题，提供了一个新的视角以及一系列分析概念来理解中国政府中的不同治理模式。需要指出的是，这些治理模式是“理想类型”。在现实生活中，各类控制权分配常常不是明朗无疑的，而是交错重叠的。在某一时期，可能某一类治理模式占主导地位，更多地表现出了某一类治理模式的特点，但同时兼有其他模式的某些特点。更为重要的是，在长期历史过程所形成的中国国家制度中，作为委托方的中央政府有最终的“随意干涉”权（周雪光2012b）。即使在常态的“行政发包制”治理模式中，虽然激励分配的实际控制权在管理方手中，但委托方仍然有着“随意干涉”的权力，体现在时常发生的自上而下大张旗鼓的整顿和运动等情形中（周雪光2014）。我们提出的理论模型和治理模式有助于认识中国政府内部权威关系和运作过程，但不能替代具体组织背景下的深入分析。下面，应用这一思路来分析环境管制领域的一个案例，以此来进一步阐述这一理论思路及其实证意义（参见周雪光、练宏2012）。

环境管制领域中的治理模式：一个案例研究

从2008至2011年，我们的研究人员在中国某市环保局进行了长期跟踪

的田野调查。图3-3描述了环保领域中政府各部门间的正式权威关系。从职能部门来说，位于最顶端的是国家环保部，以下依序为省环保厅、市和县环保局。而各环保局同时是当地政府的下属部门。在上述三级政府模型中，市环保局可以看作是管理方（承包方）；相对市环保局而言，国家环保部和省环保厅是委托方，而县环保局是代理方。在大多数情形下，以下的分析将省环保厅和国家环保部处理为同一个委托方。这一简化的假设和我的理论目标是一致的，有助于我们集中关注本文的主题，即作为承包方的市环保局和上级机构间的控制权分配。

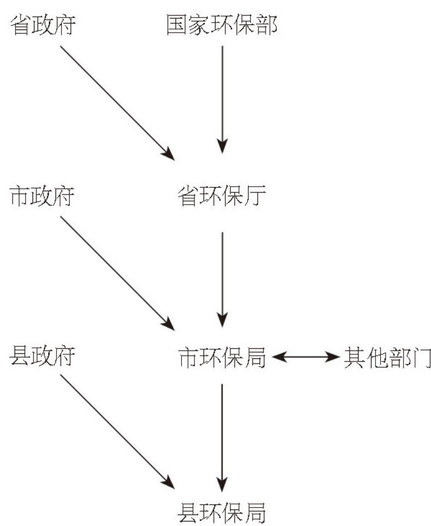


图3-3　市环保局在政府组织体制中的结构位置

我们的田野观察追踪了2006—2010年市环保局执行五年计划减排目标的过程。持续追踪的田野调查提供了极好的机会来观察政府不同机构间的控制权分配、互动和相应的行为方式。由于在五年计划的前两年没有进入田野调查，相关的信息是通过追溯方式得到的。市环保局面临着多重任务，但中心工作是确保完成五年计划规定的政策目标。国家环保部和省环保厅每年分别进行两次检查（即半年检查和年终检查）以督促下级按照预期进度完成五年计划目标。按照上述理论关注点，下面首先简要描述国家环保部/省环保厅、市环保局和县环保局之间的控制权分配，在随后的个案讨论中阐述这些控制权运行的实际过程和行为意义。

环境管制领域中的控制权分配：一个简要描述

目标设定权。五年计划目标主要集中在两个污染物的削减指标：污水处理（COD）和二氧化硫（SO_2）减排。国家环保部根据中央政府的五年计划，给每个省设定具体的减排目标。在此基础上，省环保局有在其管辖范围内对各市环保局设置目标的控制权，对于市环保局来说，省环保厅是事实上的委托方。我们田野研究所在的市环保局的任务指标是，在五年计划

期间分别削减19%的COD和9%的SO_2。[注]根据我们的田野资料，市环保局及其下属的县环保局均没有参与目标设置的过程。显然，环境管制领域的目标设定权完全掌握在国家环保部和省环保厅即委托方的手中。在市环保局层次复制着同一逻辑，即一旦任务目标发包给市环保局，后者在其管辖区域内拥有针对各县环保局的目标设定权。换言之，“发包目标”确定之后，目标实施的控制权在很大程度上掌握在作为承包商的管理方手中。

检查验收权。在环保领域，委托方（国家环保部和省环保厅）拥有检查验收权，其行使的主要形式是每年例行的检查程序，具体步骤如下：首先，在特定时间内，作为基层执行单位的各县环保局整理、提供某一领域中环保治理项目和设施等档案资料，据此上报它们的减排量，即政策目标完成情况。其次，国家环保部和省环保厅派出检查组审查和评估这些资料，对各个项目逐一审核，接受或拒绝（一定比例的）各笔减排量。各县环保局被认可的减排量汇总后便成为该市环保局的年度减排情况，相当于承包方上报并被委托方认可的承包契约规定的“货物”。检查组也会选择实际污染源地点进行现场检查。除例行检查外，国家环保部或省环保厅也不时会派出检查组，有针对性地现场检查污水处理厂和减排项目。在检查验收过程中，检查组和当地环保机构之间有着大量、频繁的讨价还价活动，涉及测量准确性、证据可靠性以及下级解释合理性等方面。但是委托方拥有最终决定权，包括何时何地检查、检查的形式和过程，减排比例的认可等等。

激励分配权。市环保局的激励分配权主要体现在对管辖范围内各县环保局的绩效评估。虽然国家环保部或者省环保厅的检查验收直接确认了县环保局上报的减排量，但前者并没有兴趣对各县环保局进行激励分配；这些绩效评估的实质权威保留在它们的直接上级即市环保局的手中。我们下面会看到，市环保局的确花费了大量的时间和精力来评估其管辖区域内各县环保局的绩效表现。

上述描述表明，环保领域各种控制权的分配形式与行政发包制的特征是吻合的：委托方（国家环保部和省环保厅）保留目标设定权和检查验收权，而作为承包商的管理方（市环保局）拥有实施和激励分配的控制权。下面，我们转向实际的政策执行过程，分析讨论三级政府机构之间各类控制权的实施状况。

委托方权威的实际行使：目标设定和检查验收的控制权

在一般意义上的承包制模型中，契约目标常常是公司和承包商之间谈判达成的，因此是可行的、有约束力的。但政府领域中的目标设定可能是一个自上而下强制推行的过程。从市环保局的角度来看，五年计划的政策目标必须听命于上级，没有商量余地。但我们下面看到，在实际运行过程中，委托方和作为承包商的管理方在检查验收过程中有诸多讨价还价的谈

判机制，这些谈判松紧变化在很大程度上决定了目标设定的实际控制权。

如上所述，上级检查过程的一个关键环节是审核承包方提供的档案资料如关停污染源、污水处理厂开工情况等，以此确认其是否完成政策目标。每一轮的检查过程通常需要花费几天时间，对市环保局汇总统计的档案资料逐一审查，并要求市环保局就有关事项做出解释。对市环保局来说，这一审查过程至关重要，一年的努力和业绩取决审查过程能够认可多大比例的减排量。我们的田野研究发现，检查验收过程中有频繁密集的互动和讨价还价。检查验收过程中通常有正式的环节，让双方坐下来解释和讨论检查组认可的结果，为讨价还价和化解检查过程所发现的问题提供一个合法平台（Zhou，Ai and Lian 2012）。在这个意义上，虽然目标是由委托方设定，但检查验收的结果来自委托方和代理方间的谈判。因此，检查验收过程的灵活性弱化了目标设定的实际控制权，使得实际上的目标设置接近于经过双方协商过程的结果，即目标设置实际上近似于委托方和承包方通过谈判而定。不过，检查过程中控制权因时间或场合不同而发生变化，因此，这些权威关系和“组织”边界也相应地发生着变化。

检查验收过程的一个突出特点是高度的不确定性。在每次检查验收前夕，市环保局会同县环保局花费大量时间和精力准备资料和现场，以确保这些资料和有关设施指标能够在检查过程中顺利通过。但检查结果常常出乎意料，甚至连经验丰富的市环保局官员也感到无所适从。例如，省环保厅在2008年度的检查突然比以前大为严格，并一反常态地坚持拒绝下属环保局的各种谈判尝试，结果是大幅度削减了市环保局上报的减排量。对于一些重点项目，检查组只认可了市环保局上报减排量的10%—58%，因此引起了市环保局的抱怨和很强的挫折感。但在其他年份，检查过程却可能十分顺利，认可的减排量超过了市环保局的预期，如在一次国家环保部年度检查验收中，整个过程极为顺利，并没有出现以往检查中紧张的讨价还价情形，这甚至使得市环保局官员感到有些失望，为他们事先大量细致的准备工作没有派上用途而感到遗憾。

检查结果的不确定性可以从图3-4略窥一斑。这一图表显示了国家环保部和省环保厅在“十一五”计划最后三年对市环保局上报减排量的认可比例。我们看到，国家环保部和省环保厅的认可比例每年都不尽相同，这大多是因为检查标准和检查松紧程度不断变化所致。在许多情形下，这些认可的判断决定和减排执行的实际状况并不相关。例如2009年二氧化硫减排比例为17%的低认可水平，与该市环保局实际表现并没有真正关联，事实上市环保局当年有着很高的二氧化硫的减排成绩。市环保局官员认为，省环保厅之所以这样做，主要是因为市环保局已经提前三年完成了五年计划规定的任务目标，因此省环保厅有意将该市完成量压低，以便其他地市赶上全省减排量的完成节奏。省环保厅对市环保局减排量的认可，也受到国家环保部对全省减排量认可情况的影响。

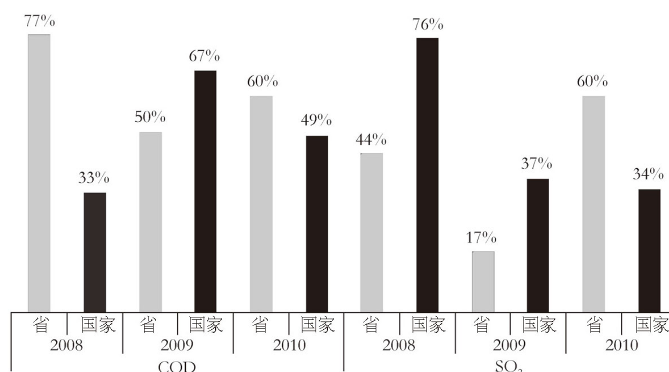


图3-4　国家环保部和省环保厅对市局上报污水处理和二氧化硫减排量的削减比例

我们怎样理解检查验收权行使过程的这些特点呢？　我们的观察表明，在很多情形下，减排量的认可决定与下级代理方实际努力之间的关系是松散的，甚至没有关系。这些检查过程给人的印象是：委托方在检查之前就已经确定了“从紧”或“宽松”检查的基本定势，而这个定势的选择与具体承包方的实际努力程度无关。我们的理论思路提供了这样一种解释，即委托方检查验收的种种做法主要是一种威慑策略，以此制造压力和不确定性，即行使检查验收权的目的在于事前向承包商施加压力，使其在政策执行过程中认真努力落实，但与实际执行过程的事后结果并没有太大关系。

管理方权威的实际行使：激励分配的控制权

我们指出，激励分配的控制权主要掌握在管理方即市环保局手中。但在实际过程中，这一权力的行使面临着更为复杂的情形：国家环保部和省环保厅的年度检查主要基于每个县环保局提供的档案资料。这意味着，国家环保部和省环保厅的检查验收事实上相当于直接对各县环保局的绩效加以评估，由此产生了各县环保局之间的相对绩效排名。如果这一评估排名成为各县环保局获得激励的基础，那么市环保局对下属县环保局的激励分配权在很大程度上被弱化或不复存在。

事实远非如此。田野观察发现，每当国家环保部和省环保厅的年度检查结束后，市环保局会花大气力在其内部重新调整各县环保局的完成比例和绩效。这些调节有时候是以微妙的方式进行的。例如，市环保局通过调整每年各污染源新增量（因经济增长而增加的污染总量）在各县的分配，可以增加或减少各县环保局减排量的完成比例。有时候这种重新分配是公开实施的，以下面的例子说明。2008年，一个污水处理厂投入运行，处理来自三个县的污水。按常理，这个处理厂的减排量应该按照实际处理的污水量分配给三个县环保局。但市环保局并没有如此行事，而是根据三个县环保局前两年的完成情况，将大部分的减排量分配给其中两个落后的县环保局，以帮助他们按期达标。另一个类似的案例发生在2009年，一大型污

水处理厂的减排量得到高比例认可。按照处理水量的正常分配，有五个县受益最大。这意味着，在当年COD绩效排名中，这五个县在全市十多个县区中将囊括前五名。这时，市环保局为了避免这一局面，人为压低了这五个县环保局的减排量，从而平衡了各县的排名。

这种绩效（重新）评估导致的结果是，市环保局确认的各县环保局业绩排名与上级部门检查验收结果的排名常常相去甚远。图3-5和图3-6呈现了2008年根据省环保厅认可的各县COD和SO_2减排的排名序列，以及市环保局重新调整后的排名序列。我们看到，省环保厅的验收结果和市环保局的重新评估结果之间存在极大差异。以图3-5为例：按照省环保厅检查的结果，若干县环保局都没有完成6%的COD年度目标。但是经过市环保局的调整，所有县环保局都达到了年度目标的要求。我们也从SO_2领域看到同样的情形（见图3-6）。市环保局的重新调整也常常改变了各县环保局原来的排名次序，这进一步表明市环保局的绩效评估和省环保厅的验收结果之间的松散关系。例如，根据省环保厅的检查结果，"CL"县环保局的COD减排，远远未能达到年度目标的要求，但是经过市环保局的重新调整，该县环保局在全市排名第一。这是因为市环保局官员重新调整了这个县环保局的减排完成量，以便确保这个县环保局能够顺利完成五年计划目标的要求。在某些情形下，市环保局会通过正式文书方式向省环保厅请示建议重新分配某一县环保局或某一项目的减排任务。但在更多情形下，市环保局悄悄地在内部进行重新调整。虽然图3-5和图3-6只涉及2008年的情形，事实上类似的调整过程在整个五年计划时期的各个年份均有发生。尤其是最后的两三年中，市环保局行使激励分配权对各县环保局的分配比例和业绩进行了大幅度的重新调整。

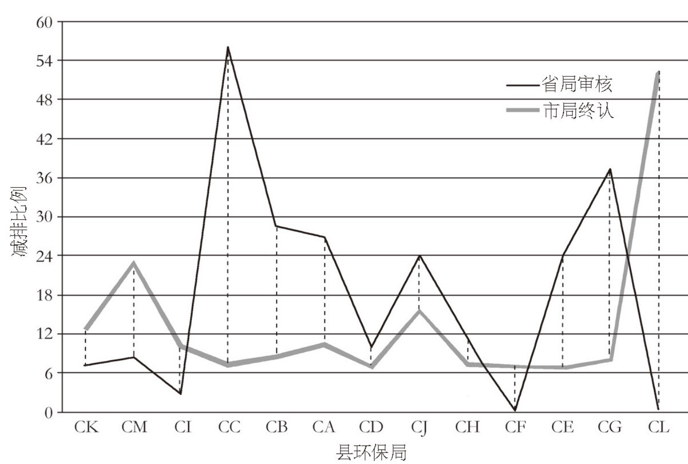


图3-5　2008年省环保厅与市环保局对各县污水处理情况的评估排名（年度目标为6%）

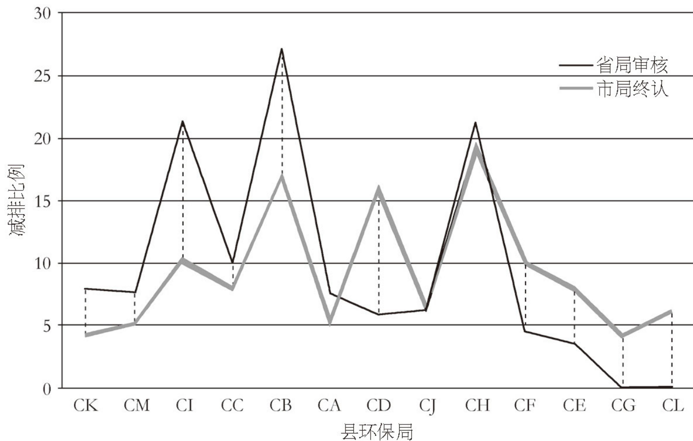


图3-6　2008年省环保厅与市环保局对各县二氧化硫完成情况的评估排名（年度目标为4%）

应该怎样看待市环保局针对各县环保局绩效考核的这些调整做法？从表面上看，这些做法可能会被解释为管理方和代理方之间应对委托方检查的共谋活动。但“控制权”理论提供了一个完全不同的解释。在我们看来，市环保局的上述做法可以被解释为作为“承包商”排除外界干涉的合理行为，即它在更为知情的前提下，行使属于它的激励分配控制权。我们的田野观察发现，环境管制的实施和执行涉及许多复杂因素：不同的县环保局位于不同的地区，有不同的环保压力。而这些复杂因素无法在自上而下的目标设置和检查验收过程中充分加以考虑。与省环保厅相比，市环保局更为清楚各县环保局的努力情况和面临的挑战，所以市环保局的调整在很大程度上更为真实地反映了各县环保局的绩效和努力。另外一个重要的影响因素是政府内部运作的政治联盟逻辑：即市环保局和县环保局（以及各县政府）在执行政策过程中长期合作，互为依存。所以市环保局需要帮助县环保局达到政策目标，以确保县环保局未来继续与其合作（Zhou et al. 2013；参见本书第7章）。从这一角度来看，重新分配和调整任务完成量的一个重要考虑是，确保所有县环保局能够完成年度目标和五年计划所规定的政策目标，这与锦标赛模型所预期行为恰恰相反。

这些做法并不意味着市环保局官员不关心激励机制。如同其他组织中的管理人员一样，他们也同样关心如何恰到好处地激励下属各县环保局官员，使其按照组织目标行事。在可能的空间里，特别是在政治联盟得到很好保护的条件下，他们力图将绩效评估和下属的努力程度联系起来，并且在此原则下进行调整。他们也会利用上级部门检查验收的评估结果向县环保局施加压力。一个策略是在上级部门的评估结果基础上对各县环保局进行等比例调整，即有时市局明知上级部门考核不合理，但有意保持了这一评估产生的各县环保局的排名序列，使得那些落后的县环保局有压力而提高努力程度。这种策略类似于新产权理论提出的企业财务结构理论，即产

权所有者利用债务压力对管理层行为加以约束（Hart 1995）。但是，这些激励配置常常不是最为重要的，更不是唯一的考虑因素，而是在与其他影响机制的互动平衡中发生作用的。

读者可能会提出疑问：为什么各县环保局会容忍市局这些重新调整和重新分配的做法呢？根据田野调查，可以有以下推测：一个重要原因是县环保局和市环保局有长期互为依存的共生关系，这些调整是双方在不同时间点上持续不断社会交换的一部分；从整体上来说，各方都因此而受益。另一原因是，县环保局在检查验收过程中的认可结果有相当的水分，甚至可能是市环保局和县环保局共谋而达到的。对此，市局有着更为准确真实的信息。所以，县环保局不得不接受市环保局基于实际可靠信息的重新评价。在一些情形下，市环保局也会采取策略对下隐瞒上级验收结果，特别是不让那些在上级评比中得到好名次的县环保局获得评比排名信息，以便为其在全市范围重新调整留下空间。

以上讨论表明，市环保局花费了大量精力行使激励分配权。与此相比，国家环保部和省环保厅并不关心各县环保局的业绩评估。在大多数情况下，即使检查出一些严重的问题（如歪曲政策意图，执行过程中出现问题），委托方只是要求承包方整改相关问题和对相关人员进行处罚，但处罚的实际权力在承包方手中。2008年发生的一个案例即可以说明这一情形。环保部检查组的一次突袭检查发现了某县环保局虚报数据。省环保厅为此向市环保局提出严重警告，并要求市环保局调查和处罚相关人员。市环保局表示遵照省环保厅的要求进行整改。但根据我们的田野观察，市环保局只是做了象征性姿态，事实上并没有也无权采取实质性处理。这些事例与我们的理论模型蕴含的行为意义是一致的：委托方真正关心的是上交“货物”的整体质量，即管理方是否如期如约完成了规定的政策目标，但并不关心管理方在其管辖范围内微观管理的细节。检查验收过程中发现问题所产生的主要后果通常是导致下一个回合中更为严格的验收过程。例如，委托方的一种做法是，将发现严重问题的地区作为下一轮重点验收的必查单位。这些做法与检查验收权的目标是一致的，即对承包商未来行为和绩效评估产生更大的压力。

由此可见，环保领域中权威关系的实际运作与以上提出的发包制模型十分吻合。在这一治理模式中，委托方只关注市环保局是否完成政策目标，但将实际实施的权力和激励分配权交给市环保局，使得后者可以按照其需要行使激励机制。另一方面，在五年计划过程中委托方、管理方的做法不是一成不变的，而是随政策周期有着明显的变动，政策执行过程中的权威关系也随之发生变化。这些变化主要来源于参与各方对各类控制权的非正式分配转变。以委托方的检查为例。在政策实施的第一年，由于缺乏经验，整个检查过程都很宽松，委托方认可了大量的减排比例。这可以解释为委托方对拥有更多信息的管理方的一种妥协让步。换言之，在这一轮

的验收过程中，承包方有更多的实质性权威。但在随后两年中，委托方牢牢掌控了检查过程，并拒绝承认市环保局上报的大量减排量，对各县环保局的绩效评估产生了严重影响。这些行动意味着，这一领域中的治理模式由分包制转向了高度关联型模式。在最后两年间，虽然正式验收仍然如常进行，而且许多上报减排量没有被认可，但随着政策目标的顺利进展完成，完成任务的压力明显下降，市环保局在属地各县间的评估调整权力有越来越大的空间。从这个意义上说，政策实施转向了松散关联型的治理模式，即检查验收和激励设置控制权非正式地转移到管理方手中。可见行政发包制并不是一个一成不变的稳定形式，而是面临不断地波动、有可能向其他治理形式转变的可能性。我们提出的控制权理论模型提供了一个整体性框架和一组分析性概念，有益于理解把握这些治理模式间的变动和转化。

毫无疑问，不同政府领域有其特定任务，这些领域的目标设定过程和验收过程存在着巨大差异。环保领域中的治理模式、行为方式及其转化有其特定条件，所以以上的讨论不能简单地推广到其他政府领域。但另一方面，中国政府的不同职能部门和区域在控制权分配的制度结构上有极大的相似性。与职能部门如市环保局相比，属地政府（如市政府）在其任务环境中有更多的自主权。但这些属地政府的政绩评估常常是由各具体领域的绩效评估汇总而成的，仍然依赖以上讨论的市县各职能部门的运行过程和机制。因此，本章提出的"控制权"理论模型及其所揭示的政府过程、机制对于认识其他行政领域和地方政府可能有普遍的启发。

讨论与小结

在这一章，我提出了"控制权"理论思路和一系列分析概念来解读各种政府行为，以及它们在管理体制结构中的位置和它们之间的联系。这一理论思路的核心是不同控制权在政府不同层次和机构间的分配组合以及由此所导致的政府内部不同层次间权威关系的变化。在一种极端情况下，委托方可能保留所有的控制权，从而导致一个"高度关联型"的治理模式。但是，这类治理模式通常伴随着高度动员机制，成本巨大。在另一极端情况下，委托方可能把某一特定领域的各类控制权都授予管理方，从而导致一种类似联邦制的治理模式。在这一分析框架中，行政发包制只是多种控制权分配形式之一，即委托方拥有目标设置权和检查验收权，但将激励设置的控制权给予管理方。这一分析框架有助于把握具体的治理模式、不同检查策略、不同应对策略发生的约束条件和机制。控制权理论也对已有的理论思路提出了质疑。例如，从"控制权"理论角度来看，以激励设置为中心的理论思路有着明显局限性。组织内部的激励机制为控制权分配形式所制约，其分配组合塑造了组织内权威关系的特定形式。例如，检查控制权放

在委托方手中还是在作为承包商的管理方手中，导致了显著不同的治理模式，由此对各方的行为激励产生重要影响。在三级政府结构中，委托方行使检查验收权为管理方和代理方的共谋行为提供了激励。而当检查验收权让予管理方时，则转化为另外一种治理模式，管理方扮演了委托方角色，使得管理方与代理方的关系发生了质的变化，其共谋激励也随之消失。换言之，激励设计的执行和效果因组织内其他控制权分配方式的不同而变化。换言之，有关激励机制的理论解释只适用于某些特定的治理模式条件，因此必须放在各类控制权分配的治理模式背景下才能有其分析力度。

控制权理论思路提供了一个统一的分析框架，能够解释这些迥然不同的组织现象及其相互关系。回顾本章开头列举的已有文献中指出的种种政府行为，我们可以在控制权理论的框架中确定其位置以及它们间的联系。“压力型体制”和“层层加码”等做法更多地表现在自上而下政策贯彻落实过程中；而在这一过程中，上级政府也有动力来行使激励分配权以便督促代理方的下级部门确实完成任务和采取各种变通行为完成任务。而基层政府间“共谋行为”则更多地发生在“检查验收”阶段，其目的是确保合同规定的“货物”可以按约如期地通过“验货”程序。在这一分析框架中，上级部门“目标设置权”的硬性程度与检查验收阶段的严格程度联系在一起了，“检查验收”阶段检查方与被检查方的种种行为也可以得到理论逻辑一致的解释。而且不同治理模式间的转化过程和机制为进一步研究国家治理逻辑提供了新的着眼点。本章的“控制权”理论对于有关政府行为研究提出了一系列新的研究课题。这一理论思路要求我们不能停留在对政府行为的描述阶段，而要对这些行为背后的因果关系、控制权分布以及相应的治理模式进行深入的分析解释。例如，我们不能停留在发现和堆砌执行过程中的种种“偏离行为”，而是要对这些行为及其背后逻辑做进一步区别和分析。

控制权分配组合变化导致了中国政府不同治理模式间的转换，这一观察及其解读对于理解国家治理运行机制很有意义。从大历史角度来看，中国国家治理模式的确表现出“超稳定”的结构（金观涛、刘青峰1992，黄仁宇2001b）。然而，超稳定结构并不意味着国家政权可以因此取消或化解官僚体制内部和组织运作过程中的种种困难，也不意味着国家在实施政策、调整方向、动员资源、治安抚民等方面不需要解决接踵而来的问题和千变万化的地方性差异，以及中央与地方在政策制定与政策执行中的紧张。本章提出的“控制权”理论提供了一个解释，即国家治理过程中通过不同控制权在各个层次间或有意设计或被迫变更的收放变化，可以在不同条件下转变为其他治理模式，使得政策一统性与执行灵活性这一应对机制得以变通实施，可以在不同条件下转变为其他治理模式。下面各章的讨论会涉及这些不同模式在不同情形下的运作（政策执行阶段如“修路”“村庄选举”“环保五年计划的实施落实过程”），不同治理形式间的转化（上下级间的谈判方式转化、常规式与运动式治理机制间的转化、国家发动的政治运

动向无组织的集体行动的转化等等），以及这些运作和转化背后的机制和过程。

1. 我们对考核数据等资料进行了技术处理，以便保证调查地点单位的匿名化。文中事例除特别说明外，均来自我们的田野观察（参见周雪光、练宏2012）。

第4章
运动型治理机制

这一章讨论国家治理中针对官僚体制困难及其组织失败的另一个应对机制：运动型治理机制。运动式治理的现象在中国国家运行中十分突出，引起了学者和媒介的广泛注意和讨论。如果我们把运动式治理的种种行为现象纳入国家治理的制度逻辑之中加以审视，就会看到它们与以上讨论的国家治理运行过程、困难和挑战之间有着密切关联。我在第3章讨论国家治理模式的“控制权”理论时提出，不同控制权分配组合导致了不同的政府治理模式，为政策一统性和执行灵活性提供了组织基础。仍然有待回答的一个重要问题是，不同治理模式间转化的机制和条件是什么？这一章关注的“运动型治理机制”即是不同治理模式间转化的一个重要机制，提供了回答这个问题的线索。我把运动式治理放在中国大历史背景下，在与韦伯式官僚体制的比较框架中，分析解读这一组织现象的历史渊源和制度设施。

本章的讨论安排如下：首先，我们在大家耳熟能详的历史事件中寻找线索，从常规型治理机制及其组织困境来认识运动型治理机制应运而生的制度渊源；然后，集中讨论运动型机制的合法性权威基础在当代中国的表现形态；最后，讨论运动式治理在政府治理模式转化中的意义，它在当代社会的困境和挑战。让我们首先从几个历史事件出发，开始我们的观察和讨论。

叫魂事件、“大跃进”、“文革”：
重新审视运动型治理机制

1768年，乾隆盛世，突如其来的一场“叫魂”事件，惊动了天子朝野，搅乱了大半个中国。缘由来自民间传出有人施法“叫魂”妖术的流言，随之由江南迅速波及长江上游、山东、直隶等地，引起民众歇斯底里般的恐慌，四处涌动的流言蜚语被弘历皇帝解读为“叛乱”与“谋反”的幌子，亲自督导了全国范围内各级官府卷入的大清查，上演了一部谣言弥漫、诬陷栽赃、严刑逼供、人人自危等场景交织其间的大恐慌闹剧。一时间多少冤假错案堆积，多少乌纱帽落地。然而，从三月石匠“叫魂”事故浮出水面到十一月份的不了了之，历时大半年，突如其来，去亦迅捷。正如史学家孔飞力（1999［1990］）在其专著《叫魂》所言，叫魂事件中的“这些故事相

互重叠，几个文本写在历史的同一页上”（第244页），这一事件背后隐藏着国家运行的密码。叫魂案并不是一个孤立的偶然事件。乾隆时期应对自然灾害的“荒政”，也呈现了皇帝直接干预推动，叫停官僚常规机制，以运动方式进行紧急动员的类似情形（魏丕信2003［1980］）。“叫魂”事件的特殊意义在于弘历帝所采用的“政治动员”解决方式，即启动运动型治理逻辑来叫停和整顿常规型治理模式。这些事件为认识运动型治理机制、反思中国国家治理的制度逻辑提供了一个极好的切入点。

的确，我们在当代中国的历史片段中时常看到似曾相识的运动式治理情形。周飞舟（2009）的研究呈现了“大跃进”时期毛泽东启动政治动员、打破已有常规官僚体制的“小脚女人”节奏的尝试，这一动员过程伴以撤换官员、舆论造势、各地各行业各单位跨常规边界的竞赛推动之（Yang 1996，宋连生2002，李锐1999）。各地基层的具体落实情形随之表现出在紧急动员的旋涡中同步高速运转的情形（中共山东省党史研究室2002，中共河南省党史研究室2006）。运动式治理的种种做法并不是仅仅体现在那些惊心动魄、疾风骤雨般的政治运动中，也交织发生在各个领域的日常事务中。在当今的共和国运行中，如村庄选举、城市维稳、植树造林和资金动员等各种场景中，随时可见（吴毅2007，周雪光2009a，折晓叶、陈婴婴2011，狄金华2010，荀丽丽、包智明2007）。冯仕政（2011）将建国以来各类运动概称为“国家运动”，其范围极为广泛：“包括国家各级部门和政府为了完成特定政治、经济或其他任务而发起和组织的所有运动，既包括‘反右’‘文革’等政治性很强的运动，也包括‘爱国卫生运动’‘安全生产大整顿’等生产性运动；既包括由中央发起、波及全国的全国性运动，也包括由某个部门或地方政府发起的部门性或地方性运动”（第73页）。

在当代中国政治史上，各类政治运动此起彼伏、绵延不断，是一个十分突出的政治现象；而且运动式治理时隐时现但明晰可辨地贯穿于中国大历史之中，是中国国家治理逻辑的重要组成部分。运动式治理的突出特点即是（暂时）打断、叫停官僚体制中各就其位、按部就班的常规运作过程，意在替代、突破或整治原有的官僚体制及其常规机制，代以自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务。运动式治理常常由自上而下的指令而启动，甚至来自上级领导的主观意志，但它们的出现不是任意的，而是建立在特有的、稳定的组织基础和象征性资源之上的。我把这一类现象背后的制度基础称之为“运动型治理机制”。

有关中国政治过程中的运动式治理现象在许多研究中均有涉及。在分析大跃进的动员过程时，周飞舟（2009：18）提出：“大跃进的深层机制在于，看似高度分权的锦标赛实际上是在高度集权和国家对社会资源全面控制的基础上展开的。也就是说，全面的高度集权和控制才是锦标赛得以发动的最重要条件。”在我看来，大跃进源于高度集权这一命题不失为一个

重要观察，但在中国历史上，高度集权状态存在已久（吴宗国2004，瞿同祖2003［1962］），大多时期均体现在一个稳定有序的常规运作制度中，运动式治理的形式只是间或出现。因此，周飞舟讨论的“锦标赛体制”是一个特定的动员形式。高度集权是政治动员的必要条件，但不是充要条件，导致政治动员的内在机制仍有待发掘。

冯仕政（2011）对“国家运动”进行了目前为止最为系统深入的分析，集中讨论了执政党的革命经历以及与此俱来的合法性基础与当代中国频繁国家运动的因果关系。冯仕政提出了“革命教化政体”的分析框架：

> 力图以国家政体为中心，为中国国家运动的形成和变异提供一个整体性解释。在这个解释中，建国以来的国家运动被看作1949年以前的革命运动在革命胜利后的延续：继承革命遗产，同时适应推进赶超型现代化的需要，革命力量在建立新政权时创制了“革命教化政体”；该政体对社会改造具有强烈的使命感，并把拥有与社会改造相适应的超凡禀赋作为自己的执政合法性基础。基于这一政体的内在压力，国家需要不断发起国家运动；而基于这一政体所提供的组织和合法性基础，国家不但能够发起国家运动，而且能够根据需要不时变换国家运动的形态。不过，由于目标置换、政治凌驾专业、异化等因素的制约，任何一个国家运动都不可能永续发展。因此，从总体上看，国家运动总是间歇性发生，并从长期来说趋于消退。（冯仕政2011：74）

冯仕政进一步指出，“国家运动的实际发生，需要同时具备三个条件：一是国家对社会改造有强烈抱负或面临强大的绩效合法性压力，因而对社会改造的态度比较积极甚至激进；二是国家的基础权力严重滞后，致使国家无法通过制度化、常规化和专业化途径实现社会改造目标，不得不采用运动这样的激进手段；三是国家的专断权很大，在采用激进手段时无需经过社会同意，社会也无法制约”（第81页）。

冯仕政文章中许多观点我也深以为然，对这一章报告的研究工作有启发意义。但我只能部分地同意冯仕政（2011）总结的“运动式治理”的基本特征，即“在运作方式上具有明显的非制度化、非常规化和非专业化特征”。在我看来，虽然运动式治理表现出了“非常规化”特点，但这一机制植根于稳定的制度化的组织基础之上。在英文文献中，怀特（Whyte 1973）将运动式治理与官僚体制失败联系在一起，与本章主题最为接近。怀特把运动式治理看作是革命政体特别是毛泽东对官僚体制的批判，与冯仕政提出的“革命教化政体”的框架颇为相似。然而，乾隆时代的叫魂事件、荒政动员，与中国现代史上种种政治运动有着许多相似之处，启示着我们在更为广阔的历史背景下，探讨运动型治理机制产生和再生产的渊源。因此，我的讨论分析离开冯仕政提出的“革命教化政体”分析框架，在中国大历史背景下，引进了组织分析的特定角度，着眼于中国官僚体制的特点，在运

动与常规双重治理机制之间共生并存、相互作用之中讨论运动型治理逻辑的渊源和特点。

我在第1章导论中提出，在中国的大一统体制中，存在着中央集权与地方治理之间的深刻矛盾，而运动式治理则是针对这一矛盾及其组织失败和危机而发展起来的应对机制之一。在这一思路基础上，我对“运动型治理机制”做了进一步分析。本章的中心思想是：运动型治理逻辑的产生和延续反映了中国国家治理面临的深刻挑战和困难，反映了特定制度环境中产生的治理逻辑。面对国家的治理规模和多样性，官僚体制基础上的常规型治理机制难以胜任，时常力不从心，表现出组织失控和失败；而运动型治理机制正是针对常规型治理机制失败而产生的（暂时）替代机制或纠正机制。因此，我们需要从常规机制和动员机制的关系之中认识后者。在中国历史上，这两种模式同时并存，但其主从地位分明：在大多情形和时段中，常规机制是常态，占主导地位；但在特定历史时期，动员机制成为主导动力，而常规机制被搁置不用，甚至成为运动的对象。本章的一个重要命题是，运动型治理机制不仅有长久的历史渊源，而且其合法性基础在当代中国经历了卡理斯玛权威常规化这一重要过程，建立在稳定正式组织之上。因此，运动型治理机制在中国历史上反复出现，不是人为的偶然的，而是有着一整套制度设施和环境，是国家治理制度逻辑的重要组成部分。这一章依此出发点来进一步阐述讨论“运动型治理机制”。

常规与动员双重过程：
官僚体制与运动型治理机制

从组织学角度来看，常规机制与动员机制是两个互为替代的治理机制，有内在的紧张和不兼容性。常规机制建筑在分工明确、各司其职的组织结构之上，体现在稳定重复的官僚体制过程以及依常规程序进行的各种例行活动中。如韦伯（Weber　1946）指出，组织正是在这种常规机制上得以建立其稳定性、可预测性和高效率。而动员机制恰恰通过超越常规的紧急动员过程、突破已有组织结构得以启动和运转。例如，严打、从重从快等运动式治理恰恰要求突破原有常规过程而行之。这两者的紧张表现在，常规机制的强化导致组织趋于结构刚化、边界高筑，从而抑制运动型机制；而运动型机制和过程又会打断常规过程，削弱官僚体制的稳定性和效率。一方面，常规型机制与运动型机制相互冲突，互为削弱；另一方面，运动型机制恰恰因常规型机制的失败而启动运行，而且时常在正式组织基础上发生作用，两者又表现出互为诱发、互为依存的特点。正因为如此，常规与运动的双轨运行及其主从地位的转换不是任意的，而是来自特定的组织结构及其之上的权威关系，我们需要关注这一双重过程背后的稳定组织制度。

连接常规与运动双重过程的是官僚体制，我们对运动型治理机制的讨论必须从它的对应机制即常规型机制及其失败开始，在两者相互作用、相互转化过程中认识运动型机制。在这一节，我从两个层次讨论官僚体制及其组织困难：（1）借用韦伯有关官僚组织理论，通过对照比较来勾勒中国官僚体制的特有组织运作方式及其意义；（2）从现代组织理论角度，讨论不同组织形式的交易成本及其相互转化，特别是常规型机制与运动型机制之间的关系与转化。

欲认识中国官僚体制的特征与困难，我们不妨从乾隆时代的叫魂事件说起。如孔飞力所示，叫魂事件起始于民间歹人恶语谣言，只是造成一时恐慌，于世事并无大碍。它之所以成为一个惊动朝野上下的重大事件，主要是弘历皇帝圣驾催逼、钦笔厉责，启动官僚体制的紧急动员所致。而启动运动型治理机制的主要意义，即在于它打断了原有的常规机制和节奏，使得整个官僚体制进入一个高度关联、急速运转的状态，导致了政府治理模式的转化，即从“行政发包制”或“松散关联制”转化为“高度关联制”。

叫魂事件将官僚体制内部信息传递的困难一览无余地暴露在我们面前。从孔飞力的描述中，我们看到有关妖术蛊惑的事件信息在官僚体制中是如何被收集、加工和解释的，又是如何在州县、督抚和皇帝间传递的，以及这一过程中的种种困难。首先，从县府到督抚的下属官员面临如何解释叫魂案例、是否上报自己属地发生案件的困难。在官僚等级结构中，位于基层的州县官吏直接经手审讯处理“叫魂”案件。比起发号施令的上级以至皇帝来说，他们有更为丰富、准确的信息。在早期的案件处理中，基层官吏准确地判断出这些叫魂案件是相互孤立的个人行为，也发现了犯人被屈打成招的现象并加以纠正。如孔飞力观察道：“通过省里官员们处理春天的妖术事件的方式可以看出，他们既因责任所在而需谨慎行事，却又对迷信民众不以为然”（孔飞力1999［1990］：28）。然而，这些案件信息应该如何解读、是否上报成为基层官吏的棘手问题：上报本来就莫名其妙的空头事件，极可能无事生非，惹上司烦心，成为执政不力的佐证；但不上报却可能担当“欺君罔上”的罪名：“要使地方上那些令人烦恼的妖术事件不为皇帝所知，就要冒皇帝会从流言的网络获知这些事件发生的某种风险”（第103页）。其次，我们看到皇帝与官僚之间具有深深的猜疑。在弘历皇帝看来，“地方官出于自身利益总是对手边的问题轻描淡写以减轻他失职的过失”（第177页）。操纵信息的可能性引起了弘历对地方属官动机的猜疑。这一不确定性诱发了双方的过度反应。值得一提的是，在弘历皇帝、诸位官员间对同一信息的解释也往往大相径庭。在事件发生过程中的不同阶段和不同压力下，官员对同样的信息也有不同解释。信息流通渠道堵塞、各方解释各异，加上深深的猜疑，使得弘历皇帝看到了这一官僚体制的组织失败，即下属官员面对重大危机或视而不见或搪塞责任，因此叫停常规型机制，转而启动运动型机制来推行其意图。随着自上而下、定调

定性的高压政策，从督抚到州县官吏都放弃了信息处理、判断理解的独立性，带着“完成任务”的有色眼镜去寻找阴谋和谋反者，为这一事件的荒唐发展起到了推波助澜的作用。

为什么会发生如此重大的组织失败呢？让我们回到1768年间的中国官僚体制中——那时天朝所经营的是一个泱泱大国：

> 按照18世纪世界的标准，弘历的行省官僚在1768年统治着庞大的人口。如两江总督治下的三省人口有七千万，比当时的法国人口的两倍还多。而三省最大、也是全国人口最多的江苏省，其巡抚治下的人口有三千万，是当时英国人口的三倍。即使是叫魂案所牵涉的最小省份山西，也有八百万人口，大约与大不列颠减去苏格兰的人口相当。（孔飞力1999［1990］：167）

众所周知，中国历史上早已存在一个成熟的官僚体制，在整合和治理这个幅员辽阔、数以亿万计民众的国家中起到了关键作用。中华帝国的国家形态自秦的郡县制度以来，虽历朝历代均有修订更动，但中央集权的实质可以说是一脉相承。通过科举制度挑选出的官员不断进入等级有序、繁文缛节的官僚组织，依次逐级在这一体制中见习磨炼，为官执政。官僚体制中的官吏在全国范围内的任免、调配、流动，为维持一统体制和国家整合起到了关键作用（吴宗国2004，阎步克2010）。但是，如第2章所讨论的，中国历史上的官僚制度与韦伯意义上的现代社会中的官僚制度有重要的区别；这些不同之处为我们认识中国官僚制度提供了有益的切入点。这一章着眼于运动式治理机制，继续这一讨论。

韦伯（Weber 1946）在20世纪初首先提出，以官僚等级结构为核心的正式组织是现代社会的基本组织形式。作为一个特定的组织形态，官僚组织指韦伯意义上的那种有正式等级结构、各司其职、按章办事的组织形式。今天，有关官僚体制的形式、特点及其作用在现代公共管理和组织理论中已有大量讨论。在韦伯笔下，现代组织因资本主义大生产所需要的准确、高效的运作过程而应运而生，建立在法理理性（legal-rational）基础之上。官僚组织中的官员受到专业化训练，以文牍工作为职业生涯，在正式职位的权威关系基础上互动，以规章制度为安身立命之本，恪尽职守；这与传统的非正式组织或建立在个人魅力之上的组织有明显不同。在官僚组织中，管理层对下级属员的约束大多以正式规章制度实施之（Gouldner 1964）；而员工为了抵制上级管理人员的任意干涉权力，也诉诸正式规章制度的保护。克罗齐埃（Crozier 1964）有关法国官僚组织中规章制度林林总总、无处不在的描述正是这个制度的一个极端例子。如此，现代组织表现出稳定性、可预测性和高效率。正是这种规则为本、按章办事的组织基础造就了常规性治理机制（周雪光2010）。为了区别于下面讨论的中国官僚体制，我们把韦伯笔下的现代正式组织形式称之为韦伯式官僚体制。

稳定的组织结构和过程诱发出相应的组织行为。社会学家默顿（Merton　1952：365）指出，在韦伯式官僚体制中，“官僚组织结构给予官员持续的压力，要求他们‘有序、谨慎、守规’。一个官僚机构如果能够成功运转，它必须达到一个高水平的行为可靠性，对既定行为方式的高度服从……而社会结构的效能最终依赖于这些官僚成员内化了相应的态度和心态”。在默顿看来，为了保证其规则的遵守，这些守规心态的内化强度常常超过了技术上的要求；由此，“工具性价值转化为终极价值”（第365页）。换言之，来自组织制度的“按章办事”规则超越了技术要求，循规蹈矩内化为第二天性，从而塑造了官僚的基本行为定式。因此，这一制度有其弊病：即规避风险、墨守成规、刻板僵化，为制度之牢所禁锢等特点。在组织学的文献中，有这些官僚弊病的大量实例（Wilson 1989）。例如，在组织学家韦克（Weick　1993）提供的一个案例研究中，消防队员职业训练而产生了固执的专业观念意识，将手中救火工具视为其身份象征（identity）而无法割舍丢弃，在大火扑面而来的生死攸关时刻，拒绝听从“丢掉你的工具”的指令，导致火海殉职。这一情节极好地说明了正式组织对身居其中的成员行为的深刻影响。

中国历史上形成的官僚组织制度与韦伯式现代官僚制度有重要的不同。与现代资本主义时期的韦伯式官僚组织不同，中国历史上“把分封诸子功臣，直接食于其封国封邑的方式，改作‘以公赋税重赏赐之’、‘以俸禄给养之’的方式”，这一官僚体制自秦王朝一统天下时就已见雏形（王亚南　1981：60）。王亚南（1981）指出了中国官僚体制的包容性、延续性、贯彻性：“欧洲专制时代的学术、思想与教育并不像它们以前在所谓政教统治时代那样与政治结合在一起。反之，在中国却不同，中国文化中的这每一个因素，好像是专门为了专制官僚统治特制的一样，在几千年的专制时代中，仿佛都与官僚政治达到了水乳交融的调和程度”（第43页）。关于中国官僚制度的研究文献汗牛充栋；特别是在历史学领域有中国官僚制度的丰富研究工作。但如王亚南批评的那样，这些研究工作大多把中国官僚体制人格化，从明君、贤臣、顺民的道德价值观加以判断；王亚南则是从阶级分析角度把官僚群体作为与皇权相对的利益集团加以讨论。借用当代社会科学分析视角的，特别是组织分析的研究工作却寥若晨星。

我们在第2章已经讨论了在中国国家支配形式下的官僚体制的种种特征，在这里择要点再次强调如下。从韦伯的分析思路来审视对比韦伯式官僚组织与中国官僚体制，我们可以指出后者的以下突出特征：第一，与韦伯式官僚组织的法理理性基础不同，中国官僚体制是建立在家产制之上的，“家长”（皇帝）有至高绝对权力，即皇帝有干预官僚体制任何层次和过程的“专断权力”。按照韦伯的说法，国家规模使得家长制（家长统领）支配形式转化为家产制（类似于现代组织学文献中所说的委托—代理关系），即通过官僚制的官员代皇帝掌管各地事务。而家长通过各种组织措

施如科举选拔、流动、任期等来约束和确保官员的忠诚。强调道德约束而不重技术管理的倾向导致了行政上不可避免的疏放性（韦伯2004b：159—164）。家产制的支配形式诱发官员的垄断利益倾向，威胁君主权力和一统体制。因此，如何制约、削弱这一威胁成为国家治理和组织制度面临的中心问题。第二，这一体制的核心是“向上负责制”，即官僚体制的官员受皇权指派在各地代皇帝执政；因此，皇帝有专断权力来干涉下属官员的决策和晋升。与此相应的是，在庞大的帝国官僚体制中，这一家长权力也体现在各层次上下级权威关系之中，即上司对于下属的工作有随时随地介入、干涉、评判的专断权力。因此，中国官僚体制与按章办事的韦伯式组织不同，政绩赏罚、任命升迁在很大程度上依赖其上司的主观评判。第三，与以规章制度为本的韦伯式组织不同，中国官僚制度对官吏的约束长期以“道德”为本，以“仁政”为表。然而，“道德治吏”的困难在于，其伸缩解释的尺度很大：“仁政”可以是以等级特权行事，也可以是反其道而行之，如黄仁宇（1997）笔下的海瑞。第四，以上的官僚体制特点意味着，组织内部的非正式关系有极为重要的作用。官僚体制虽有各种评估奖惩制度，但仍以人脉关系为上，官员的行为评判有极大的不确定性。如孔飞力（1990［1980］）所指出的，在官僚体制的实际运作过程中，有两套制度来约束官员：其一为正式常规制度，其二为特殊性的个人关系。人际关系不是官僚体制的副产品，而是这一体制的有机组成部分。如第2章所分析的那样，在正式结构上中国传统的官僚制度与韦伯式组织颇为相似，但是各自的权威基础以及实际运作过程和行为迥然不同（瞿同祖2003［1962］）。中国官僚体制不仅仅是一个组织形式，而是建立在繁文缛节、社会价值到实际运作过程等一系列制度实施之上，经历了长期历史演变而形成的国家基本组织形态。

在这里，韦伯式官僚体制与中国官僚体制形成鲜明对比：韦伯式官僚制度的核心是作为组织结构和组织行为基础的规章制度。自上而下的约束机制和自下而上的保护机制都以规章制度为本；韦伯式官僚在规章制度下谨慎行事，因为这些冷冰冰的规则给他们提供了基本的行为规范和保护。结果是，对规章制度的关注、修订和执行成为官僚体制演变的一个重要动力。与此相反，中国官僚制度的核心是由上下级间的忠诚、信任、庇护关系交织而成的向上负责制。在这一体制中，官吏没有规则条文保护，行为评判没有客观的标准，他们只能在上司的鼻息下小心翼翼，因为是上司的主观好恶而不是客观规则决定他们的职业生涯。因此，上司和下属间有庇护关系，而这种庇护关系必然溢出正式制度边界，与各种非正式的人际社会关系交融起来。在这个意义上，中国的官僚体制不仅是一个组织制度，而且是一个人际关系交错相连的社会制度。由此，我们不难看到中国官僚制度下的组织行为：首先，官员趋于规避风险。规避风险是晚清官僚制度的突出特点，也是默顿指出的韦伯式官僚制的特点。但在这两个制度下，

同一现象却有不同渊源和不同后果。前者来源于内化的规则约束，不能越雷池一步；而后者不是因为规章制度束缚，而恰恰来自缺乏稳定明晰的规章制度提供保护。在向上负责制中，上级的主观判断评价重要，因此小心翼翼、避免出错成为行为准则。其次，官员们关注投资于人际关系，特别是强化上下级间私人关系，以降低风险，在出现问题时可以得到庇护。再次，揣摩上级意图成为官僚行为的一个重要表现。在这一体制中，向上负责制和评价的不确定性导致了下级官员对自上而下的意图指令极为敏感。揣摩意图，察言观色，拿捏分寸，成为下属应对上司的重要能力。事事上报，会被认为没有能力，把问题上交；而隐瞒不报，可能担上欺君罔上的罪名，导致大难临头。在这一大环境下，盘根错节的人际关系为降低风险、疏通关节起到了重要作用，而这些做法是以弱化官僚体制的正式制度为代价的。无怪乎，在这一体制中，上下级信息流通成为一个突出问题。

上述的韦伯理论视角从“理想类型”角度强调了不同的“支配类型”，以及由此衍生的官僚行为，而当代组织理论和概念则提供了进一步认识官僚组织诸种现象和问题的分析工具。交易成本理论对我们讨论常规与运动机制的交替转换有着启发意义（Coase 1937，Williamson 1985）：因为交易的各方（包括组织内部雇员间）有不同的利益和信息，任何组织形式（如正式组织、合约、市场等）都有其特定的交易成本，例如达成合约的成本、监管成本、协调成本、激励成本等等（Milgrom and Roberts 1992）。降低交易成本是选择组织方式的一个重要考虑，交易成本的变化导致了不同组织形式间的转化。同类组织形式因制度背景不同也可能有不同的交易成本。如果官僚体制的常规机制在运行中出现问题，导致交易成本的急剧上升，就诱发了寻求其他组织形式的努力，促使新的组织形式应运而生。这是理解常规与运动两种治理机制相互转化的一个理论思路。

中国官僚体制有其运作成本，而且这些运作成本有时会达到负荷累累、不堪重负的地步。我们以组织内部上下级间信息流通为例。信息加工、解释和传递的诸种问题在任何正式组织内部都普遍存在。按照今天的组织学理论术语来说，皇帝与官僚之间，如同正式组织中上下级之间，有委托—代理关系。在这一关系中有双方间信息不对称性的基本特点，即一方比对方有更多的信息。这意味着，有更多信息的一方可以通过私有信息谋利。组织管理的一个重要目标即是通过各种组织机制设置来有效地防止信息不对称性所导致的组织失败。这些问题并不是中国官僚组织所特有的，而是所有官僚组织面临的一般性问题。在现代社会，不同领域中的正式组织如公司、企业和其他各类组织有不同的治理机制来解决这些困难（Hirschman 1970，Miller 1992），例如市场竞争压力可以迫使企业组织改善管理、提高效率，以避免淘汰；企业组织可以通过各种战略规划以及兼并或剥离来改变发展方向；还可以通过更换管理者来调整组织内部权力结构。

但是，这些潜在问题在中国官僚体制中有加剧放大的趋向。第一，政府的垄断性和封闭性特点使得许多市场性机制失灵（周雪光2005a；参见第8章的进一步讨论）。例如，政府组织的各类问题难以通过市场竞争机制解决，日积月累，组织运行矛盾重重。第二，官僚体制的等级制度和分工结构的规模导致信息流动困难，而这些特点由于中国官僚体制的庞大规模和漫长管理链条而大大加剧（周雪光2008）。第三，地方性差异使得这一体制不得不允许政策在各地执行的灵活性，而灵活性诱发偏离行为，加剧了上下级间的猜疑和失控（周雪光2011）。第四，组织规模所带来的监管难度极大、成本高昂，是技术治理所难以妥善解决的（渠敬东、周飞舟、应星2009）。

新中国成立不久，执政党的官僚体制暴露出来的各种问题就困扰着毛泽东。我们从《毛泽东选集》第五卷的有关论述即可见一斑：1951年的“三反”；1953年的“反对官僚主义、命令主义和违法乱纪”；同年提出解决五多问题：“任务多，会议集训多，公文报告表册多，组织多，积极分子兼职多”，不久又提出“反对党内资产阶级思想”；1957年开展党内整风，提出“坚持艰苦奋斗，密切联系群众”。可见，在1949年建国到1966年发动“文革”期间官僚体制与最高领导人之间的矛盾突出，整顿治理官僚体制的问题一直是国家治理过程中的一个重要方面（Harding 1981）。

因此，中国国家治理面临的重要挑战之一，即是必须不时地打破帝国封闭型官僚体制的常规状态，震动和打断常规型治理机制的束缚和惰性，以及这一状态所产生的既得利益和封闭性。周飞舟（2009）在讨论大跃进的政治动员时注意到了政治动员与官僚体制的关系，把这一事件放在了大历史的背景之下：“在外敌环伺、内寇猖獗的情况下，或者是君主欲大有作为的时候，管理机构保守因循、效率低下的积弊就成为极大的障碍。所以，君主意欲发愤图强，最主要的斗争对象就是官僚集团”（第6页）。当一种治理机制负荷累累、积弊日久时，便产生了不堪重负的交易成本；如此，国家治理运作中必须另辟蹊径，寻找一个可以（暂时）替代官僚体制常规机制的机制——这就是我们下面讨论的运动型治理机制。

专断权力、卡理斯玛权威与运动型治理机制

以上讨论的常规机制特点及其组织失败提供了运动型治理机制产生和再生产的组织背景。如上所述，运动型治理机制以政治动员动力来打断、叫停官僚体制各就其位、按部就班的常规机制，通过自上而下的各类运动方式调动资源和注意力来追求某一目标或完成某一特定任务。在中国历史上，我们看到这两种治理模式同时共生并存，但在具体时间点上主从次序分明：在大多数情况和时段中，常规机制是常态，占主导地位；但在特定时期，动员机制成为主导动力，而常规机制被搁置不用或被冲击瘫痪。在

这一节，我们分析解释在中国国家治理过程中，运动型机制的渊源、表现形式及其后果，以及常规与运动机制之间的关系和两者间转化的机制。

专断权力与卡里斯玛权威：运动型治理制度逻辑

为了探究运动型治理机制的渊源，我们再次把眼光投向乾隆盛世。在叫魂事件背后，我们看到了常规机制和运动机制的交替作用：在事件早期，常规机制起着主导作用，地方官吏按照常规审理叫魂妖术案件，或就事论事地加以处置，或见怪不怪地推到一边。若无意外，这些日常生活中层出不穷的大小事件就会在官僚机器按部就班的运作过程中销声匿迹。官僚体制的“政治问题行政化取向”（Mannheim 1936）所描述的正是这样一种情形。然而，叫魂妖术引起的持续社会动荡，终于溢出了官僚过程的封闭渠道，惊动了弘历皇帝，导致了运动型治理机制的启动。随着整个过程切换为运动式治理，官僚体制的转动进入了一个新的变速器挡位：上面急催厉责，下面步步紧跟，整个过程大张旗鼓、雷厉风行、立竿见影。

为什么皇权可以叫停官僚常规过程而以运动型机制替代之呢？为什么清朝各层级官僚没有像韦伯式组织官员那样根据规章制度来抵制和对抗呢？在第2章中讨论的中国官僚体制的“家产制”支配形式上，我们已经看到了回答这一问题的线索：常规与运动双重过程建筑在特定的“官僚君主制”之上。孔飞力区分了官僚君主制中两种上下有序的权力：常规权力（routine power）和专断权力（arbitrary power）。前者建立在官僚体制的等级结构和规章制度之上，以常规程序和文牍制度来处理日常事务；而后者则来源于君主超越官僚体制的最高权力。在这一制度中，官僚体制的等级结构和规章制度塑造了常规治理机制，并通过各种制度规则对官僚体制中的官吏从科举录用、流动晋升、考核奖惩各方面加以约束控制（吴宗国2004，瞿同祖2003［1962］，祝总斌2006）。如上所述，对于一个管理着数以亿万计民众的庞大官僚体制来说，这一体制经过日积月累的修补增订，难免层次繁多，叠床架屋，诱发了风险规避、见机行事的官僚行为。官僚机器一旦运转起来，有自身节奏轨迹，其惯性和惰性都难以有效制约，并不总是按照君主意志行事，时常有失控倾向。而且，这些规则一旦切实行使，也会束缚君主手脚。“君主不得不用成文法规来约束成千上万为他服务的官僚，以确保他们每个人都按照体现他的利益与安全的行政程序行事。与此同时，他对于如何保持自己的特殊地位、超官僚权力和自主性，也会理所当然地感到关切。结果，他不得不持续斗争挣扎，以避免自身的官僚化”（孔飞力1999［1990］：249—250）。

运动型治理机制是君主在这一体制中的得力武器。在家产制支配权力制度下，官僚组织为家长权力所支配，而向上负责制的结构为行使这一支配权力提供了组织基础。君主任意干涉官僚体制过程的专断权力是其最高权力的体现，运动型治理机制则是这一权力有力实施的表现方式，即皇权

通过运动型治理机制来打断官僚机制的惯性过程，将官僚体制的运行重新纳入君主意图期待的轨迹之上。以上讨论指出，中国官僚体制的核心是“向上负责制”。随着这一体制而来的一个突出特点即是潜在的高度动员可能性。向上负责的制度造就了官员两重性：一方面，日常工作中小心翼翼，避重就轻，规避风险；另一方面，一旦把握上司意图，则积极跟进，以求赏识。因此，官员行为的动力并不如韦伯式组织的成员那样固守规则以图规避风险，陷入规则之牢，而是揣度上司意图，唯上司马首是瞻，从而为运动型治理机制的启动和运作注入了重要动力。

如果说常规权力来自官僚体制的等级结构和规章制度，那么专断权力的渊源来自哪里呢？换言之，是什么样的力量可以使大小官吏放弃他们安身立命的规则程序，投入到政治动员过程中呢？我们在第2章讨论了韦伯有关合法性权威渊源的理论，对这一问题提供了一个解释思路。韦伯指出：任何支配性权力都不能通过暴力强制来维持，而必须建筑在合法性基础之上。“任何权力一般都有为自己之正当性辩护的必要……任何支配的持续运作，都有通过诉诸其正当性之原则的、最强烈的自我辩护的必要。”（韦伯 2004b：19—20）这意味着，皇帝或上司行使专断权力，必须建筑在合法性基础之上。我们可以从专断权力所依据的特定合法性基础上来认识这一权力来源。韦伯提出了支配权力合法性权力基础的三个“理想类型”：（1）传统习惯使然（如家长制）；（2）来自所谓的“卡理斯玛”权威，即因其超凡禀赋魅力而建立的合法性；（3）建立在法律理性基础上的权威（如选举产生的领袖）。这些不同的合法性基础导致了权力行使和掌权者更替继承诸方面各自不同的特点。

“官僚君主制”体制中的专断权力是建立在传统权威和皇权“受命于天”的卡理斯玛权威双重合法性之上。韦伯在讨论这两种权威时也时常以中国皇权为例。艾森斯塔德（Eisenstadt　1968）指出，在卡理斯玛权威体系中，追随者的角色意义重大。正是追随者对这一社会秩序的接受和追求，对超凡能力的期待和认同，提供了卡理斯玛权威的基础。换言之，卡理斯玛权威的有效性来自各层官员以及民众对这一权威的认可和服从。一旦卡理斯玛权威建立，在领袖与追随者之间关系中，领袖不是体现或表达民意，而是指出追随者的义务和责任；官僚体制则是按照卡理斯玛权威的意图和指令行事的一个组织机器。卡理斯玛权威需要不断的“奇迹”和各种神秘化仪式来维系和强化人们对君王的超凡禀赋的认同。中国传统文化中，特别是汉代罢黜百家、独尊儒术以来的“天道观念”与皇权的卡理斯玛权威息息相关。如陈旭麓（1991：17）指出，“这种人格化了的天带有相当大的神秘性。在这一观念之下，借助于天的权威又树立起了皇帝的权威。所谓‘王道之三纲，可求于天’。新旧王朝的更替，寄托着天命所归，皇帝的另一称呼是天子，‘唯天子受命于天，天下受命于天子’……皇权在观念上同天道连在一起，在世代承袭的过程中积淀而成传统”。受命于天的君王具有超

凡禀赋，得到其追随者的认同，在此基础上建立了卡理斯玛权威，置官僚体制于其麾下，拥有任意干涉的专断权力；而皇权通过安邦兴国、选贤任能的治道和敬神祭祖、祈求雨水等仪式来不断强化这一权威。在这里，卡理斯玛权威经过历史演变与传统权威交织在一起，为天子的专断权力提供了合法性基础。

即使在卡理斯玛权威和传统体制中，专断权力的行使也不是任意的。也就是说，从常规过程到运动过程的切换需要时机和借口。在孔飞力笔下，“政治罪”提供了这样一个契机。政治罪，特别是拥有常规权力的官吏的政治罪，反映了常规过程的失败，因此必须叫停常规机制，以运动型治理机制替代之，以便有效高速地经由自上而下渠道贯彻君主最高意志。在这里，制造政治事件成为关键一环。“正如官僚君主制靠中国社会的经济剩余为生一样，它要以社会中的‘事件’为原料来推动制度内部各种关系的运作。官僚君主制的内在机制则对所有这些‘事件’进行加工，使它们转换为权力和地位”（孔飞力1999［1990］：288）。“叫魂”事件的过程正是反映了运动式治理启动和运行的这些特点。其结果是，“像叫魂案这样一桩政治罪所造成的最大冲击，就在于它动摇了官僚用以有效保护自己的常规行为方式，从而为弘历创造一个环境，使他得以就自己所关心的问题同官僚们直接摊牌”（第276页）。在这里，皇权用以定义和指证政治罪的权力正是来自卡理斯玛权威基础。其他危机情形，如特定的自然灾害、外敌入侵，则自然而然地成为政治动员的契机。

在现代社会，常规机制仍然提供了官僚体制的基础，使其运转如常，而且随着现代国家规模和范围的扩大而不断扩展强化。随着晚清帝国的崩溃，传统基础上的合法性与共和政体相去甚远，受命于天的卡理斯玛基础理应也随着皇朝一起退出历史舞台。然而实际情况却不是这样的：在中国的当代史上，专断权力叫停、打断常规权力的情形不时可见，如文章开始所谈及的“大跃进”、“文革”以及各种政治运动等。当我们把目光从晚清帝国移至当代中国，一个问题油然而生：在现代社会中，专断权力的合法性基础在哪里？

卡理斯玛权威的常规化及其组织设施

在现代社会，卡理斯玛权威并非完成了历史使命后全身而退，销声匿迹；恰恰相反，在现代社会的制度建设过程中，卡理斯玛权威还可能会经过一个常规化过程而以新的形式生存下来，继续发挥着巨大作用；这一情形在不同社会背景下均存在（Eisenstadt 1968）。冯仕政（2011）强调了卡理斯玛权威在“革命教化政体”中的意义，讨论了这一权威对发动国家运动的推动力量。在这里，我关注卡理斯玛权威在当代中国政体中的常规化过程，即卡理斯玛权威是如何通过常规化过程转化为新的组织形式、为专断权力提供合法性基础的。这一常规化过程与当代国家制度建设交织在一

起，帮助我们解读国家治理的制度逻辑。

社会学家艾森斯塔德（Eisenstadt　1968）关于韦伯的卡理斯玛权威常规化的讨论极有启发意义。韦伯指出，卡理斯玛常规化的一个重要渠道是“组织设施卡理斯玛化”（charisma　of　office），即某些特定组织形态获得了超凡禀赋的特征，从而成为卡理斯玛权威的化身。“韦伯使用‘组织设施卡理斯玛化’这一概念来描述卡理斯玛特征从独特的人格或没有稳定结构的群体转化到有序的制度现实的过程”（Eisenstadt　1968：xxi）。在这一过程中，某些特定组织机构获得了卡理斯玛权威的象征意义，进而为这一权威提供了稳定的组织基础。在这里，一个社会的中心社会制度起到了关键作用。任何社会都有中心价值观念以及相应的制度设施，如中国社会的儒家伦理以及相应的君臣父子等级秩序。社会制度一方面反映在价值观念之上，一方面建筑在稳定的组织基础之上。“正是社会制度的这一双重性——组织的必然性和它们与价值中心的密切关系——为我们提供了切入点来理解世俗与超常如何在制度构建的过程中不断融合为一体。”（Eisenstadt　1968：xxxviii）因此，与历史上卡理斯玛权威依附在某一个人或群体（皇室）不同，在现代社会卡理斯玛权威经过了常规化过程后通常被赋予某一特定组织机构，并体现在相应的价值观念之上。

我以为，在当代中国，执政党正是卡理斯玛权威常规化的具体体现。从象征意义上来说，执政党与卡理斯玛超凡禀性如出一辙；执政党被赋予了无可替代的内生的领导能力、纠错能力、更新能力。而执政党的有效组织、严密纪律、统领全局的能力为卡理斯玛权威提供了稳定的组织基础。正是执政党的卡理斯玛权威为专断权力提供了合法性基础。既然执政党有着超凡禀性的卡理斯玛权威，那么它在领导民族大业、驾驭常规权力、动员资源、顶层设计、统筹安排诸方面则义不容辞，可以在很大程度上替代和排斥现代社会中法理权威的出现。如此，它具有专断权力的合法性基础，在必要情势下叫停常规权力，或者将常规权力的运行状态切换到变速器的不同挡位。我们不难看到，在这里卡理斯玛权威的延续不再是与传统合法性交融铸造，而是建立在现代组织制度之上。这里讨论的另外一个重要含义是执政党统管意识形态的重要性。卡理斯玛权威的常规化不仅需要稳定的组织基础，而且需要建立在社会中心价值之上。如果放任意识形态“自由化”或多元化，就会对隐含着卡理斯玛权威的组织制度产生疑问，削弱或挑战其权威性。不难理解，政治教化及其仪式化是中国国家治理的另一重要逻辑（陈旭麓1991，黄仁宇2006）。正是在这个意义上，我们在第1章导论中指出，严密的官僚组织与一统观念制度是中国国家治理的两个基本制度安排。

以上提出的卡理斯玛权威在现代社会的常规化过程这一命题，把我们的目光引导向运动型治理机制的制度设施。我以为，这一制度设施包括了以下诸要素：党政并存的组织结构，相应的红专人事管理，以及动员机制

的日常工作节奏化，特别是表现在将行政问题转化为政治问题的种种做法，依次讨论如下。

在现代社会中，卡理斯玛权威常规化体现在稳定的组织基础之上，我们可以从这个角度来解读中国官僚体制中的党政双重权威并存的组织结构。我的基本观点是：执政党继承了中国传统上的卡理斯玛权威，并将这一权威常规化的组织基础放在执政党的党务系统上，与“政府系统”的常规型治理机制交织，形成了常规与运动机制双重权威并存的日常组织结构。我们首先来审视政府组织：政府系统体现了官僚制的等级明确、分工精细、按部就班、各司其职的常规运行机制；这一政府结构和运作过程与其他现代社会的政府机构设置大同小异，没有实质性差异。但这一常规体制面临着一个重大挑战：一方面，这一体制因其规模所累，信息传递、执行监管、人际关系等成本加剧放大，常常导致组织失败；另一方面，政府各部门边界明确、各司其职，殊难脱离常规轨道而变奏运转。若专断权力的纠偏能力不可须臾缺失，那么运动型治理机制的启动和运行则落实于这一体制的党务权威之上。我们将目光转向执政党的党务系统设置，其运动型治理机制的制度安排处处迹象可见：

第一，在制度安排上，党务系统听命于最高层卡理斯玛权威，其基本任务是贯彻来自上级的意图，其行为方式是以政治动员为主要特点。党务系统的组织结构特点恰恰是打破行政边界，统领各方（如政法委、农村工作委员会等），打通官僚边界壁垒，以供统筹安排、政治动员之需。怀特指出：“中国共产党人从根本上拒绝了组织自主性必要性这一思路。‘部门主义’、‘地方主义’、‘山头倾向’等一系列词语被用来描述主张组织之自主性的做法。强调与此相对的做法体现在‘政治挂帅’这一口号上。”（Whyte 1973：151)历次政治运动和党内整风运动时常是针对官僚体制的常规过程及其困难而发起的。在当代中国的历史上，党政两线在各类组织中、在不同时期的主次地位随着常规与运动治理的互动而不断发生变化；改革开放时期的变化趋势是：在“条条”业务部门实行党政合一；但在“块块”政府层次，党务系统仍然有着强大、完整的动员功能。在政府业务部门（如环保部），行政领导通常有着更大的权威；而在综合机构层次（如“块块”上的地方政府）则是党务系统占据领导地位，以便有利于贯彻自上而下的指令意图。不难看出，正是在“块块”的空间领域中，组织分割与失控的忧患最为突出，因此运动型治理机制的制度设施凸显。

第二，运动型治理机制也体现在人事制度安排上。执政党长期以来的人事管理原则是又红又专。这一原则落实在组织结构上，表现在党务干部以红为主，不要求专业知识，因为其使命不是处理日常事务，而是执行自上而下的动员指令，因此政治忠诚至关重要。冯仕政（2011）借用“政治官僚制”的概念，对此有进一步的分析。而在政府部门，则以“专”为主。在同一部门，党政两条线并行，红专各司其职，但以红统专。从这一角度，我

们可以认识中国官僚体制中不同类型官员共生并存的生态学（Walder 1995b）。中国官僚体制研究很早注意到干部选择上“又红又专”的标准，这与通常的韦伯式组织的官员专业化标准大相径庭。从以上有关卡理斯玛权威常规化的角度来看，这一标准恰恰是从党政两条线上来确保运动与常规双重机制，既要服从自上而下的指令，又能在所在位置上恪尽职守。值得指出的是，政治忠诚与技术治理之间的区别和紧张在中国历史上早已存在。在这个意义上，红专结合可以说是历史上官僚人事管理制度的现代版，反映了官僚体制从事现代社会管理的特点和需要。[注]

第三，政治动员与运动式治理编织在官僚体制的日常工作的节奏之中：从这个意义上说，运动型治理机制也随之常规化了。党内整风运动、各类贯彻上级指示动员、工作重点部署、上级计划实施落实等活动正是运动型治理机制常规化的表现。而这些日常工作中的隐形动员机制是建筑在卡理斯玛权威常规化的党务系统之上的。在2008年北京奥运会前后，笔者在北京邻省基层观察到这样的情形：省政府从各省属机关抽调大批干部到基层单位进行维稳工作，要求进驻每一个乡镇。县政府上行下效，在县属各机构和企事业单位抽调干部，进驻每一个村庄。镇政府则是叫停其他一切工作，将镇政府工作人员集中调配，站岗查路，密集监管，为奥运安保服务。由省及市及县及镇，如此这般，长达数月。与中国历史上运动型治理机制相比，当代中国的党务系统有更为广泛的作用：一方面它成为常规权力的制约机制，另一方面它成为贯彻专断权力的意图的动员设置，通过政治动员方式来实现目标，如：发展经济、“维稳”，等等（冯仕政 2011）。

简言之，党政双重权威在各类组织中共生并存的结构可以说是历史上专断权力与常规权力两种权力关系的现代版本。党务系统建立在稳定的组织基础之上，与行政机构并存且凌驾其上，向上负责制和“政治罪”意识形态成为其启动和运转的制度设施。在这一结构中，官僚体制中的常规治理是常态；但是最高权力者可以通过党的系统打断常规治理过程，启动政治动员机制，以此超越前者束缚，达到某一目标，或者解决前者自身的问题。

国家的党政一体化在实际运行中产生了相互渗透同化的现象。首先，在实际运行中，党政两条线的人事不是独立并行的，而是互相流动的。例如，在“块块”政府中，行政一把手（如县长）转而晋升为党务一把手（县委书记），而从事党务的官员可能被任命为业务部门（如环保局）的领导。如此，“又红又专”集两个角色于一体，要求官员不但要业务专业化，而且要听命于自上而下的专断权力。但红专角色在实际运行中难免产生角色冲突。由此产生的个人层次上的矛盾体在实际过程中如何操作，尚未有令人满意的研究和解答。其次，不同组织系统形式也互为影响。一方面，党务系统本身的官僚化，导致政治动员时常流于组织仪式；另一方面，政

府机构的政治化，即行政部门借用动员机制来落实其任务目标。这些新的演化趋势形成了当代中国官僚制度的新特点。

正是在这个意义上，我们可以认识中国官僚体制的一个突出特点：即把行政问题转化为政治问题的趋向。韦伯式官僚体制的一个突出特点是其“官僚制思维的一个基本倾向是把所有的政治问题都转化为行政问题”（Mannheim 1936：105）。这是因为，常规权力体制中对规章制度的追求导致了把所有政治问题都转化为行政问题，纳入已有官僚轨道之上；而中国政体的特点却恰恰相反，趋于把行政问题转化为政治问题。如此，卡理斯玛权威的有效性可以通过不断的政治动员得到强化，党务权威和动员能力得到合法性，以此超越常规机制和随之而来的惰性、失控状况。对于各级官员来说，运动型机制成为他们推动落实其意图目标的有效手段。常规和运动的双重过程常常在实际运行中交织为一体。

运动型机制向常规机制的转化

以上讨论的“专断权力”概念强调了君主或上级部门超越常规程序的权力，但并不是说这一权力可以任意使用而毫无限制或代价。专断权力凌驾常规权力之上，而后者也发展出种种应对、制约前者的策略，导致了运动式治理的局限性和代价，其中代价之一是失控的危险性。运动式治理一旦启动，难以为启动者所持续有效控制。趋于听命的官员可能在高度动员的旋涡中推波助澜，导致运动超出预期的目的。弘历皇帝深谙此理：“朕于事之应宽者，宽一二事，而诸臣遂相率而争趋于宽。朕于事之应严者，严一二事，而诸臣遂相率而争趋于严”（孔飞力1999［1990］：261）。在向上负责制体制激励下，官吏只能闻风而动，甚至投机取巧。因此，动员力度越强，偏离趋势越大。官僚体制向上负责制的弊病在高度运转的官僚机器中、在历史上历次政治运动中表现得很突出：运动治理导致基层官员失控，为私利勒索、开脱责任而滥用权力，不重证据的“严打”为诬陷、报复、泄私愤等敞开大门。运动型治理机制本身的失控倾向对于专断权力造成了新的威胁，这些非意料的后果为运动型机制的启动和行使在无形中设置了限制条件。因此，运动型治理机制大多针对已有常规机制无法应对的目标而启动，其启动和运作是暂时的，有针对性的和策略性的，表现出间断性和不确定性。运动式治理活动常常是通过官僚体制实施的，例如上述叫魂事件、“大跃进”时期、奥运安保动员都是经由官僚体制组织实施的，这些运动式做法旨在打破原有常规节奏，使之进入一个高度动员、高度运转的轨道。我们看到，在这些运动型治理机制高度运转的阶段之后，科层制的常规机制又占据主导地位。

运动型机制的特点

我在第1章导论中将运动式治理作为权威体制与有效治理之间基本矛盾

的应对机制之一，讨论了其特点。本章的讨论进一步指出了运动式治理的诸种表现，现一并归纳如下：

第一，如前所述，运动型治理机制的最大特点是，暂时叫停原科层制常规过程，以政治动员过程替代之，以便超越科层制度的组织失败，达到纠偏、规范边界的意图。但是，运动式治理本身突破常规、集中资源和注意力的特点，常常为不同群体借此追求利益和诉求提供了契机，导致失控的危险和高昂的交易成本。因此，运动型治理机制的启动和运行大多是间歇的、短期的。随着运动式治理编织进官僚体制的日常工作节奏中的这一发展趋势，运动式治理也常常表现出更为频繁、成为常态的特点。但是，运动式治理一旦进入常规（routinization），就会发生相应的变化，为官僚体制的常规节奏所制约，从而失去了运动型治理机制本身的特点，重新陷入常规机制的潜在困难中。

第二，运动型治理机制作为常规机制失败的应对机制这一思路帮助我们认识其启动的条件和时机。首先，运动式治理常常发生在组织环境突变的情形下，如重大灾害、危机，官僚体制无法以常规机制应对之时。其次，当某一重大事件暴露出官僚体制常规机制的严重弊病，这为当权者启动运动型治理机制提供了口实和契机。孔飞力笔下的叫魂事件正是这样一个例子。再次，运动型治理机制常常是在政策发生重大变动但常规机制惯性未能适从的情形下启动。周飞舟（2009）对“大跃进”中政治锦标赛的启动和过程即可从这个角度来理解。

第三，我们不难注意到，运动式治理常常采用大张旗鼓、制造舆论声势、全面动员的形式。运动式治理的要害是叫停原有的常规机制，打断其惯性和节奏；即使使用原来的官僚体制来进行运动式治理，也需要官僚体制的各个部门放弃惯习，运行在新的快速挡位上。上述政治动员的突出特点是震动、突破按部就班的科层制体制，在短期内将中央的意图和信号传递到各个领域、部门。

第四，运动型机制的作用之一，是对在国家政策执行过程中各地方政府表现出的灵活性的纠偏和规范边界。我们常常观察到，整治过程中对个别案例严厉惩处，以儆效尤；但惩处做法和对象有很大的随意性，令人感到治标不治本，痼疾难除。这是因为执行的“灵活性”与执行过程中的“偏离”常常是同一现象的不同标签。也就是说，同一现象可能有截然不同的解释；一旦超越了某种临界度，触动权威体制的神经，灵活性就演变成为偏离甚至对抗。但是，这些运动治理的目的并不是取消这些“灵活性”，而是通过间或的运动来规范“灵活性”的边界，从而在权威体制和有效治理间保持一个动态的平衡。因此，运动型机制和相应的运动型政府是权威体制不可缺失的组成部分，提供了前一章讨论的不同治理模式间转换的重要机制。

讨论与小结

这一章在中国大历史的背景下，以韦伯有关权威类型及其演变的思路、不同组织形式交易成本及其组织转化的理论为分析视角，从组织学角度解读当代中国的运动型治理机制，试图在两个方面推进有关中国官僚体制的研究工作：（1）从常规与运动双重过程机制的角度讨论运动型治理机制的渊源、特点以及由此带来的中国官僚体制的特征；（2）从运动型治理机制的角度分析解读中国国家组织制度和政治现象，以便深入理解中国国家治理的制度逻辑。我们从中国官僚体制的组织困境角度讨论了其起因及其在当代中国新的表现形式和规模。以上讨论隐含着常规与运动互为因果的循环过程：官僚体制的常规机制越发达，其组织失败越是凸显，从而更有可能诱发运动型治理机制；而后者的启动有可能造成失控局面，打断社会正常节奏，迫使国家治理回归常规轨道之上。我们也看到，运动型治理机制正面临着危机，越来越不适应现代社会的演变，受到社会多元化趋势的挑战。然而，无论国家治理的意识形态如何选择，无论国家领导人如何更替，面临的组织困难都是一样的。欲从根本上解决运动式治理带来的问题和危机，必须找出新的替代机制来应对、治理官僚体制和常规机制的组织失败。若基本治理逻辑未变，替代机制缺失，则运动型治理机制不废。

从这个意义上，我们可以重新审视和界定运动型治理机制。首先，运动型治理机制是相对于常规机制而言的，即因常规性官僚体制的组织失败而存在和启动：辽阔国土的管辖治理依赖于庞大多层次的官僚组织及其常规型治理机制。但是，信息不对称、激励设置、表现测量、监管成本等一系列组织设计通常所见的困难因组织复杂性和规模庞大而放大加剧，导致组织失败。而运动型治理机制恰恰是针对常规机制，旨在打断常规过程、治理常规过程的惰性与失控。在这个意义上，运动式治理可以解读为应对这一组织失败、校正其积习惰性和偏离轨道的机制，常规机制本身即是运动的对象。在更一般意义上，运动型机制针对常规机制无力完成，甚至是抵制专断权力意志的情形所启动的替代机制。因此，官僚体制可能仍然是运动过程的载体，但是其常规节奏被更换到一个高速运转的离合器挡位上。第二，运动型机制不是任意启动的，而是建立在一整套组织制度之上。本章探讨了历史上运动型机制的专断权力渊源及其卡理斯玛权威的基础，特别分析了在当代中国，卡理斯玛权威的常规化过程以及由此产生的组织基础。在此基础上，我们指出了运动型机制的合法性基础、组织和象征意义的制度设施，以及一系列相关现象，如党政并存的制度设置、不同的红专干部人事管理、频繁发生但“治标不治本”的政治运动，等等。对这些现象的分析可以更为清楚地解读一系列的现实状况，如党务系统作为运动型治理机制在政治运动中起到的独特作用，如坚持意识形态的一统性，不能实施法制的治理困境。以上的讨论指出，运动型治理机制的存在不是

任意的，不是“非制度化”的，而是建筑在稳定的组织基础和制度环境之上的，是现有国家制度的一个有机部分。

对运动型治理机制的深入分析帮助我们反思中国国家治理的制度逻辑。在当代中国，历史上由来已久的运动型治理机制以各种形式持续下去，反映了体制内在的深刻矛盾在中国历史不同时期并没有得到质的改变。当代中国的治理逻辑与晚清甚至更早的朝代都有着深厚的历史渊源。历史上和今天的国家执政者都面临着同样的挑战：如何统治——或用今天的术语来说，如何“治理”——一个辽阔庞大的国土以及居住其中的数以亿万计的民众？在历史上，常规与运动双重过程成为中国国家治理的重要机制。皇帝无为，天朝可以凭借官僚体制的常规机制依然运转如常（黄仁宇 2006）；当天子欲有所作为，而常规机制成为束缚时，则可以另辟蹊径，启用运动型机制来追求目标。惰性与失控是官僚体制的潜在威胁：中国官僚体制的向上负责制和多层次的官僚结构常常导致地方性封闭。由于政府内部没有真正的竞争市场，人际关系的重要性有利于滋生盘根错节的利益集团。历史上的中华帝国，特别是晚清的简约国家导致了治理上的无能为力（Kuhn　2002）。在当代中国，国家通过庞大的官僚体制有效地将社会不同群体、领域、地区组织起来。但由此而来的代价是官僚体制的常规机制常常导致各种组织失败，从而不得不更为频繁地依赖运动型机制来中断和纠正官僚体制的惯性和惰性。因此，运动式治理机制有它特定的历史意义。随意干涉权和运动式治理有极大的动员能力和突变能力，有利于突破已有常规束缚，转变已有方向，有助于（暂时地）打破地方性壁垒和利益割据。如同“变法”与“动乱”成为历代王朝“无组织力量”增长的修复机制一样（金观涛、刘青峰1992），运动型治理机制则是君主官僚制中对组织失败的修复机制之一，在较短时间、较小范围内启动运行，成为国家治理制度逻辑的一个重要组成部分。蔡禾（2012）讨论了国家治理的有效性与合法性间的关系，有助于读者进一步思考这一主题的相关问题。

这一章的讨论从一个侧面继续和延伸了第2章有关“控制权”的理论阐述。在那里我提出，中国政府有不同的治理模式，因各种控制权在不同政府层次的分配组合而转化。这一章讨论了这些转化过程的一个重要机制，即运动型治理机制。在“行政发包制”、“松散关联制”等治理模式下，管理方和代理方按照常规节奏运行，甚至表现出“偏离”行为。而自上而下的运动式治理导致了上下级间的紧密关联、高度敏感和频繁互动的状况，从而转向“高度关联型”的治理模式。而在“高度关联型”治理机制负荷累累、不堪重负的情形下，运动型机制又可以通过政治动员而转向其他的治理模式。改革开放初期的“拨乱反正”、“思想解放”等运动将国家治理从“文革”的高度动员状态转换为以常规机制为主的治理模式即是明证。运动式治理通过调动各级官员的注意力、资源动员来贯彻新的国家政策，从而推动政府治理模式间的转化。运动型治理机制与常规型治理机制是中国国家治理的

双重过程和有机组成部分，两者既相互矛盾又互为依赖，并在一定条件下互相转化。

然而，在当代社会，运动型治理机制本身面临深刻危机。首先，在体制内部，运动型机制诱发了一系列危机：党务系统的官僚化和政务系统的政治化，使得常规与运动作为双重治理机制的边界越来越模糊不清。一旦当运动式治理“长效化”即常规化，它必然受到官僚体制常规机制的束缚和同化，表现出了政治动员活动仪式化，结果是运动式治理的效果每况愈下。而且，运动型治理机制的制度设施导致了党政之间、红专之间、常规与运动之间的多方位紧张，严重限制了组织效率。其次，运动型治理机制与现代社会日益强势的法理权威摩擦碰撞，十分紧张。卡理斯玛权威及其常规化组织形式与当代社会的多元趋势相悖，与法治理性不兼容；在现代社会多元化趋势冲击下受到多方质疑和挑战，难以为继，这反映在信仰危机、公信危机和各类治理危机等一系列险象环生的现象上。“行政问题政治化”的倾向导致了不同领域中危机频繁。而政治动员和运动式治理为官员、民众超越常规渠道的行为和利益追求提供了重要契机，有可能导致无组织的集体行为，威胁统治秩序。最后，运动型治理机制折射出了国家治理的深层困境，即国家—社会的高度关联（tight-coupling）：既然国家的专断权力必须建立在超自然的卡理斯玛权威基础上，而且这一权威必须得到民众认可，那么国家必须对民众的信仰、敬畏和恐惧做出反应。在“叫魂”事件中，如孔飞力指出，“普通百姓在上苍与实际政治之间起着一种调停连接的作用”（第121页），表明“社会上存在着一个有紧密内在联系的文化网络”（第32页）。因此，皇帝、官吏都不得不对民众的惊恐失控做出反应，而且时常导致过激和失当的反应。在这里，国家的专断权力和官僚体制的常规权力又受到了大众社会的反制约。我们在第11章有关“无组织的集体行动”的讨论中会再次审视这个问题。

1. 在中国历史上，“官”经科举制度选拔出来，不强调专业知识，他们为皇帝指派，代皇帝执一方之政，行贯彻自上而下指令的职责，以政治忠诚为本；而“僚”则是他们手下使用的各种幕僚、役吏，在具体领域（赋税衡量、司法裁决等）有技术知识（参见瞿同祖2003）。

第5章
政府内部上下级谈判：一个分析模型

上一单元的各章从大脉络上勾勒了国家治理制度逻辑和主要机制。在这一基础上，我将关注点转向基层政府行为。这一单元各章报告的研究工作从田野观察出发，从不同侧面描述和分析政府官员在日常工作的不同场景中如何作为、如何解决问题、如何贯彻执行自上而下工作部署的。在社会科学文献中，已经有了大量关于政府行为的描述和研究工作。我在这里报告的研究工作，其目标不是在经验观察和实证材料方面提供重大发现，而是着眼于从微观层次、从系统的实际观察中进一步讨论阐释国家治理的实际运行过程，从中解读其背后的制度逻辑。因此，我着力于理论上提炼这些经验研究发现，提出一些具有实证含义的理论讨论。

研究问题

在这一章中，我在以往田野经验材料归纳总结的基础上，借鉴博弈论的分析框架，提出一个有关政府内部上下级间谈判的一个分析模型。在文献浩瀚的中国社会转型和制度变迁诸多研究领域中，有关政府内部运作过程和机制的研究存在着一个明显的空白。一方面，过去的三十年见证了当代中国政府组织的大规模扩展及其在经济发展和社会建设过程中起到的主导作用。随着经济和社会领域的制度变迁，中国政府组织也经历了一系列重要变革，包括政府内部规则和程序的不断繁衍，考核评估的体系以及激励机制的建立和细化，以便确保下级部门执行上级部署的有效性（Landry 2008，Yang 2004，周黎安2008）。中国政府的作用正是通过不断扩展和精细化的科层组织能力加以实现的。另一方面，有关中国政府组织的知识累积却很薄弱，至今起色不大。例如，近年来社会科学界的学者提出了一系列有关政府行为的重要分析概念，如压力型政府（荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等1998），政治锦标赛（周黎安2004，周黎安2007），政策执行过程中的变通和共谋行为（孙立平、郭于华2000，应星2001，王汉生、刘世定、孙立平1997，周雪光2008），逆向软预算约束（周雪光2005a），以及改革开放时期的技术治理取向（渠敬东、周飞舟、应星2009）等，同时也出现了关注政府行为的大量研究工作（吴毅2007，曹正汉2011，欧阳静2011，王汉生、王一鸽2009，赵树凯

2010）。虽然这些分析概念也在随后的研究文献中得到了大量的引用，但总体来说，这一领域的研究工作大多偏重于各自为战，没有共享的研究问题，文章浩瀚但重复堆砌甚多，缺乏在已有研究基础上进一步深度开掘，因此并没有推进真正的知识积累。

这一缺陷在中国研究的英文文献中亦复如是。我们以政府内部上下级谈判的研究为例。政府内部上下级部门讨价还价的谈判过程是众所周知的，这不仅是社会主义计划经济中政府机构与公有企业间父权主义的组织表现（Kornai 1992），而且在其他社会形态的政府或非政府组织中也普遍存在，有深刻的组织渊源。在英文文献中，兰普顿（Lampton 1992：34）注意到："谈判是中国政府组织威权关系的几种形式之一，在计划经济时期的政策决策和实施过程中起着核心作用，并且在后毛泽东时代的改革十年中扮演着越来越重要的作用。"这一观点成为中国研究学者的共识，随后的相关研究也论证和支持了这一说法。在李侃如和兰普顿（Lieberthal and Lampton 1992）提出的中国政府组织决策的"碎片化威权主义"模型中（fragmented authoritarianism），政府机构各方利益间的谈判和妥协是其中的关键特征。谢淑丽（Shirk 1993）也指出，在制定经济政策过程中，政府内部通过谈判达成共识是中国政治运作的一个重要特点。在英文文献有关中国政府政策制定和实施的研究中，政府内部机构间的谈判成为一个反复出现的主题，如能源领域的政策制定（Lieberthal and Oksenberg 1986）、政策的实施过程（Lampton 1987）和基层政府的官员行为研究（Edin 2003，O'Brien and Li 1999）。

虽然政府内部的谈判行为是贯穿中国政府研究领域的一个主题，但这些研究工作大多各行其是，并没有建立在已有研究基础之上，因此对知识累积的贡献微小。在这些文献中，很难找到明晰的分析框架、有分析力度的理论概念或者模型构建，研究问题持续相关的系列工作几乎无从寻觅。兰普顿（Lampton 1992）提出了有关政府内部谈判的最为全面的概述，其内容涉及政府内部部门谈判的背景、领域和基本形式；但他仅仅讨论了这些谈判的正式制度基础和一般性特点，对谈判内部运作过程未有涉及。谢淑丽（Shirk 1993）着墨于政府机构间谈判的重要性，但是对于政府内部谈判实际过程也只有粗略的勾勒。这些问题和不足在一定程度上归因于研究政府内部过程的困难，也源于近年来学科取向的研究风格使得研究者忽视近距离的经验观察。这一研究趋向导致有关中国政府组织微观过程研究的明显缺失。在兰普顿提出中国政府内部谈判重要性二十余年后的今天，在众多研究之后，我们仍然对这些普遍存在的谈判过程特点、差异以及内在机制不甚了了。这个领域中的一系列基本问题仍有待解释：政府部门间谈判的主要过程或形式是怎样的？谈判过程中不同部门和官员间的互动模式是什么？哪些因素影响了各方的谈判能力？在政府内部谈判这一领域中，有哪些重要的理论概念和分析工具？

这一章的研究工作是试图填补上述空白的一个努力。我从有关谈判和战略互动的博弈论视角出发，提出解释中国政府科层结构中上下级谈判的一个分析模型。这一研究的目的不在于建立正式模式，也不关注博弈模型的技术层面，而是将博弈论思路作为一个分析视角，借以提炼和定义有关的研究问题和分析概念，并以此勾勒谈判过程中出现的不同博弈类型。本章的实质性理论思路来源于组织学的有关文献以及在政府部门进行田野观察的心得体会。有关政府科层组织的研究成果表明，博弈论的分析视角有助于深入分析政府组织的结构、过程和行为（Bendor 2010，Milgrom and Roberts 1992，Miller 1992）。我通过博弈论的思路来分析这些博弈过程中的不同要素，关注不同谈判过程之间的逻辑关联，阐明不同形式和过程的谈判的具体条件，以此来提高分析的力度。

这一章的内容结构如下：首先提出一个分析模型，界定中国政府科层内部谈判博弈的规则、结构和行为意义，并提出有关的研究问题和分析概念。第二，以某市环保局和省环保局谈判过程为着眼点，以经验材料来阐明这一分析框架中提出的研究问题、理论概念和谈判博弈过程。本章的个案研究来自我们从2008至2010年对某市环保局的参与观察（周雪光、练宏2011）。

科层组织内部的谈判模型

在这一部分，我首先将政府内部谈判过程置放在一个具体组织背景中，即环保领域中的政策落实执行过程；其次，就上下级互动提出有关谈判博弈模型的研究问题和分析概念；再次，从委托—代理关系的特定角度，提出政府上下级部门之间谈判的一个分析模型，并讨论这一模型的实证意义。

组织背景

政府内部上下级部门间谈判总是发生在具体的组织场景中，并且受制于特定组织背景以及相应的制度规则。为便于我们的理论阐述和实质性讨论，我首先在一个具体场景下来讨论科层组织内部的结构关系，即环保领域中政府管制部门内部的组织结构及其相应关系。

以第3章讨论过的环保领域为例。环保领域中政府各部门间有着垂直权威关系：国家环保部是这一领域中的最高行政机构，其下属部门由省环保厅、市环保局、县环保局次第构成。我们的分析重点是市环保局和省环保厅之间的谈判关系。如前文图3-3所示，在组织结构图中，市环保局受制于双重权威关系：（1）在横向上，它接受当地政府（即市政府）的管辖，即“块块关系”；（2）在纵向上，它接受上级职能部门即省环保厅的领导，即“条条关系”。在一些具体项目的实施、现场检查或者特殊关系的情形

下，市环保局有时直接与国家环保部互动。在中国政府的组织结构上，地方环保局接受上级职能机构的技术指导和相关指令；与此同时，它接受地方政府的行政领导，后者控制着属地各职能部门（包括环保局）的财政预算、人员编制和晋升流动等。显然，对于市环保局来说，当地政府（市政府）较之上级职能机构（省环保厅）与它有更为密切、直接的权威关系。处于下一层级的县环保局同样面对着县政府行政领导和市环保局职能指导的双重权威关系。

虽然下面的论述主要关注省环保厅和市环保局之间的委托—代理关系，但这一分析模型也基本适用于政府内部其他领域中上下级部门的谈判过程，因为这些部门间权威关系有很大的同构性：其他职能部门（例如交通局、卫生局等）在政府结构中也有同样的结构地位，处于类似的条块双重权威关系中。

不难看出，这一制度安排导致了市环保局面临多个委托方和来自不同方向的要求，因而容易产生多重目标的冲突。一方面，市环保局的主要职能在于执行自上而下的环境政策和管制措施；另一方面，它必须服务于地方政府的目标。地方政府为了扩大获取资源的基础，积极地推动属地内的经济发展，这常常和环境管制的政策目标产生紧张甚至冲突。例如，我们田野研究所在地的省政府在“十一五”计划期间，制定了一套用于考核地方政府的绩效体系，其中“环境保护”只占到4%的比重，而“经济发展”的比重则高达25%。显而易见，市环保局面临着市政府和省环保厅的多重压力以及这些压力之间的冲突。另外，市环保局的一些工作也依赖市政府其他部门的配合，比如市环保局需要和市统计局合作，测算人均基础上的环境统计数据，也需要借助市城管局的力量，落实居民区的污染控制措施，等等。

环境管制领域的另外一个突出特点是，其检验技术、统计手段、测量标准等方面都存在大量的模糊性。与信息的不确定性（不完备性）或不对称性不同，模糊性指在同样信息条件下人们会有不同的解释和理解（March and Olsen 1976）。例如，对同一份水样进行测量，可能因为测量程序的不同、测量误差的存在或者人为操控等因素而产生不同的数据结果，反映出信息的不确定性或不完备性。即使面对水样的同一测量结果，人们的解释也可能是不同的；例如，测量出的水样超标，可能被归咎于监管不力，也可能是由于测量工具或技术的缺陷，还可能是不可控自然力量所致（比如暴雨破坏污水处理厂的管网等）。这些多重解释的可能性反映了信息的模糊性，这是因为人们的解释取决于多重因素，如个人或组织利益、以往经验和人们在组织科层结构中所处的地位。值得注意的是，信息模糊性造成的组织问题产生于对同一信息的不同解释，因此不会因为信息的增加而得到解决，针对信息不完备问题采取的对策无法解决这一问题；针对信息不对称情况而采取的激励设计也难以奏效。

上面，我们列举了环保领域中管制部门所面临的种种环境特点：多个委托方、多重任务目标以及信息、标准和技术的模糊性。这些因素意味着，与上级政府部门相比，下级部门拥有更多的地方性知识和技术处理能力，这使得它们在和上级政府部门进行合法性申诉和互动中有更大的谈判能力，在有关资源分配、考核标准、工作负荷、责任分担等方面的讨价还价过程中拥有更大的谈判空间。由此推断，尽管政府内部存在着正式科层结构和行政权威，组织内部的谈判现象普遍存在且十分盛行，在技术性强的领域如环保领域尤其如此。

分析概念

按照当代经济学的术语，“谈判通常被解释为就合同的要求和操作达成协议的过程”（Kennan and Wilson 1993：45）。从更广泛的角度来看，“人们间几乎所有的互动都可以视为不同形式的谈判”（Binmore，Osborne and Rubinstein 1992：181）。经济学模型通常将谈判视为双方分割同一块“蛋糕”（利益或资源）的互动过程（例如员工和雇主间针对工资水平的讨价还价），通过轮流出价（alternating offers）的谈判过程，最终达成协议（或者未能达成协议）。博弈论研究试图针对这一谈判过程建立正式模型加以解释分析。博弈论的正式理论有高度模型化的特点，不同模型强调谈判过程的某些特定关系或过程，有特定的假设条件，有极强的针对性，不能盲目搬用。博弈论在一般意义上也提供了有启发性的分析视角，可以帮助我们澄清前提假设，界定理论不同要素间的逻辑关联，提出理论预测，从而提高分析力度。以下的讨论以博弈论为分析视角，界定政府谈判中的不同博弈过程，讨论参与双方所拥有的策略集以及这些策略得以选择的条件（预期收益）。委托方或代理方的不同战略选择可能导致不同类型的谈判博弈。我着眼于提出一个分析框架，讨论不同条件下可能发生的博弈过程及其相应的规则，将博弈规则、谈判机制以及预期行为意义结合在一起，以便解释实际过程中的政府内部谈判现象。

组织背景下的谈判　已有博弈论模型主要是关注市场背景下的谈判过程。在这一类谈判博弈中，参与的双方都是自愿的，在出价或拒绝对方出价方面有平等地位，而且还有“退出”谈判的抉择。正式官僚制关系下的谈判与市场背景下的谈判有明显的不同之处，这是我们在建模过程中应该特别注意的。具体来说，政府组织内部谈判发生在正式权威和科层关系的稳定结构之中。正如上面所勾勒的，在政府的职能领域中（如环境管制领域的职能部门），各个部门是由科层链条组织起来的，通过正式权威下达相关的管制指令。政府内部的谈判或发生在处于科层结构中的上下级部门间的互动中，或发生在环保系统和属地政府（如市政府）管辖下的同级部门的互动中。从这个意义上看，政府科层结构中的谈判反映了“在科层制度环境下的……互相控制”（Dahl and Lindblom 1963，引自Lampton 1992：

34）。因此，我们的分析框架需要考虑特定的组织背景。

举例来说。假设上下级双方就某一项目（如财政预算分配、工作量分配或者问题的责任归咎）进行谈判。解释这一谈判过程及其结果的着眼点之一是参与各方的谈判能力（bargaining power）。有关谈判的博弈论研究为我们提供了富有解释力的分析概念和模型，有助于我们明晰有关的理论观点。博弈论的有关模型指出，“谈判能力”可以归结于这样的问题，即谈判各方关于对方愿意妥协的信念是什么，以及关于对方对自己愿意妥协的信念是什么？（McMillan 1992：47）。换言之，在谈判甲乙双方中，如果甲方得知乙方妥协的意愿如何，以及得知乙方对甲方妥协意愿的把握程度，那么甲方的谈判能力就会大大增加。从这一角度出发，谈判各方可以在博弈的不同阶段，运用不同的策略手段，来增强其自身的谈判能力。博弈论模型中提出的一系列关键概念有助于我们分析解释谈判过程和谈判能力。下面我们讨论有关的分析概念：

信息　对于博弈论模型或其他的行为模型来说，谈判各方的信息分布是分析谈判过程和机制的核心问题。正如博弈论正式模型已经证明的，如果参与各方拥有完备信息，那么谈判过程一定会达成有帕累托效率的谈判结果（Rubinstein 1982）。但是，有关谈判研究最有意思和富有挑战的地方恰恰在于，参与一方或双方存在信息的不完备性，即一方对于对方意图或承诺的信息不完备或不确定（Fudenberg and Tirole 1983）。在环境管制领域，有关污染的程度、原因以及下级部门的努力程度等诸种信息时常有不确定性、不对称性和模糊性。正如委托—代理文献所注意到的那样，通常代理方比委托方拥有更丰富和更准确的地方性信息。如下面要讨论的，这极大地提高了代理方在谈判过程中的谈判能力，例如代理方可以通过“信号博弈”（signaling game），即通过向委托方提供私人信息来提高自己的谈判能力，或者利用信息模糊性在合法性基础上提出自圆其说的理性解释。

时间压力　谈判博弈模型中一个重要因素是时间压力（time discounting factor）。已有博弈论模型指出，耐心（patience）是增强谈判能力的重要资源（Rubinstein 1985）。在谈判过程中，拥有更多耐心的一方有可能获得更大的“蛋糕”份额，这是因为在讨价还价的过程中，缺乏耐心或无法承受时间拖延的一方不得不做出更多的让步。在政府背景下的谈判过程中，这一因素尤为重要。政府内部运作过程有诸多的时间周期节奏：财政预算的周期、检查的周期、政策实施的期限，等等。这些自上而下的政策实施和相应检查的期限等通常由上级政府部门制定，下级执行者如果没有在相应期限内把握机会，争取资源或及时“摆平”问题，就会一无所获甚至会产生严重后果。因此，对下级代理方而言，时间拖延的成本甚高，时间压力成为诱发其行为方式的一个重要因素。在分析模型中，时间期限的压力是理解政府内部谈判及其博弈策略和行为方式的一个重要分析

角度。

可信性承诺　可信性承诺或威胁在谈判过程中起着重要作用，这一点无论是直观上还是博弈论正式模型中都显而易见。在谈判过程中，如果一方可以做出可信性承诺或威胁，他就会拥有更强的谈判能力。因此，谈判过程的一个重要方面是各方获取、确认或修正有关对方承诺或威胁的可信性程度的信息。在一个科层组织中，上级监管机构有正式权力，因此更有可能做出可信性承诺或威胁。但如下面要分析的，上级监管机构的承诺或威胁并不是恒量，而是不断变动的。在我们的模型里，这一可信性承诺体现在自上而下的政策实施的两种形式上：其一是常规状态的实施过程；其二是运动（动员）状态的实施过程。前者意味着常态（相对低度的）可信性承诺或威胁，而后者意味着高压下的承诺或威胁，其可信性也随之大大提高。在实际过程中，这两种基本形式经常改变，交替使用。我们的分析框架需要对可信性承诺这一因素给予足够的考虑。

上述的诸种分析概念和讨论提出了关于谈判过程的一系列的分析问题，例如谈判双方的信息分布、时间期限以及可信性承诺等。这些分析概念和研究问题帮助我们在分析的层次上认识和把握各类谈判现象以及相应的博弈过程、博弈规则和所隐含的行为方式。

模型建构

在这一部分，我提出有关委托方（省环保厅）和代理方（市环保局）之间谈判过程的一个序贯博弈模型。建立这一分析模型的主要任务如下：首先，通过描述这一谈判序贯博弈的时间序列，明确组织背景下的谈判过程以及相应的博弈规则（rules of sequence）；第二，在科层组织背景下，讨论和定义参与各方各自拥有的策略集（strategy　set），即可供选择的各类策略；第三，讨论这些策略得以选择采用的条件，这一讨论涉及博弈各方的收益结构（payoff　structure）。在这些讨论中我们需要将信息分布、可信性承诺和时间压力等诸种因素加以考虑。在这一基础上，我提出有关的基本命题和可验证的实证假设。图5-1勾勒出这一分析框架中委托方和代理方互动的序贯博弈过程，下面的讨论按图5-1的序贯进程依次展开。在建立正式模型的考虑中，需要确定双方的偏好函数。在这里，我只是粗略地假设双方有落实环保政策的共同目标，但各自有不同的成本函数。具体过程中产生的因素我们在下面的讨论中会加以考虑。

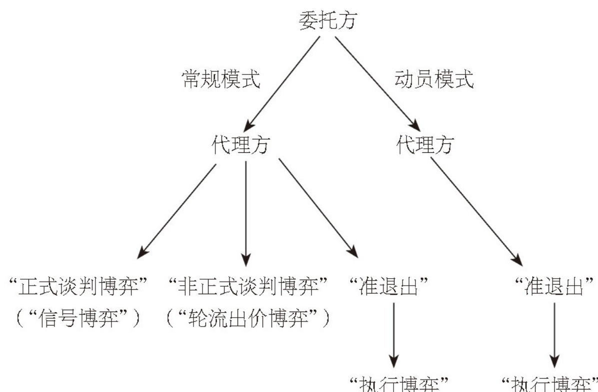


图5-1　政府内部上下级间谈判过程的序贯模型

（1）委托方的第一步：常态或运动实施模式间的选择

在图5-1所示的模型中，委托方在政策实施过程中首先做出第一步选择，即在运动（动员）模式或常规模式之间选择其一。我们在第4章中讨论到，政府运作的一个重要现象是，运动型治理机制经常编制在日常工作部署中，这个特点在环保领域中也时常可见。在我们的分析模型中，上级部门的策略集由常规模式和运动模式这两个策略组成。我们将这两种模式的选择解释为上级部门向下级部门发送有关其可信性承诺（或威胁）的信号。在常规模式中，环保政策通过已经建立的规则、程序和期待加以贯彻落实，上级政府的压力或威胁亦呈现出常态。在运动模式中，上级部门通过高压的形式推行政策实施过程，并注入了大量的注意力和资源，包括严格的监督机制、密集的审核和考察，以及相应提高的惩罚措施，来传递其更高的可信性承诺/威胁的信息。

这两种政策实施模式背后有丰富的组织意义。从组织分析的角度看，在常规模式中，工作的贯彻执行建立在日常程序和相应的组织期待中，组织内的各单位处于松散关联的状态（Weick　1976），彼此间反应缓慢，这为上下级部门间谈判过程留下了更多的空间。与此相反，运动模式意味着自上而下的高度压力，因此组织中的不同部分（比如各个部门或办公室）处于一个高度耦合的状态，密切关联并且相互间反应敏感。在这个意义上，运动模式是一个富有效率的政策实施方式。但是，运动模式的启动和维持需要注入大量的资源（比如注意力、额外的资源、频繁的检查以及其他方面任务部署的中断或干扰等等），因成本高昂而难以长期有效地持续下去。因此，顾名思义，常规模式是组织运行的常态。

在上述分析模型中，上级监管部门采取第一步行动。这一特点凸显出组织分析在这里的基本思路：首先，政府内部谈判过程中，作为委托方的上级监管机构在选择和影响谈判过程的博弈中有主动权；对代理方而言，上述两种实施模式的选择在很大程度上是一种无法控制的外部因素，只能

在随后的执行过程中采取相应的策略应对之。第二，上级部门在两种实施模式之间的选择表明在政策实施过程中委托方的可信性承诺或威胁程度的变化，从而诱发了对方的不同策略选择。第三，对政策实施两种模式的区分明确了上下级部门组织内部相关程度的不同以及相互转化。因此，区分这两种实施模式帮助我们对委托方可信性承诺程度的概念化和建模提供了一个分析手段，为讨论随后的谈判博弈提供了基础。

（**2**）代理方的反应：三种类型的应对策略和相应的谈判博弈

在委托方选择了具体的政策实施模式的第一步后，代理方随后采用相应策略做出反应。代理方需要在它所拥有的策略集中选择其中一种策略，以便有利于追求其目标。下面，我们首先讨论代理方策略集的三种基本应对策略及其基本特征，以及由此诱发的相应博弈类型。然后探讨代理方选择这些不同应对策略的条件。我们的讨论一方面来自组织理论基础上的逻辑推理，另一方面得益于我们对田野研究中观察到的大量实例的归纳提炼。

正式权威基础上的谈判　在政府科层组织结构中，下级部门（代理方）可以通过正式的组织程序与上级部门（委托方）进行谈判，即以正式文本形式向上级监管机构提出解释、请示或者其他方面的请求；而上级部门随后会针对这些自下而上的请示通过批示、发文等正式交流渠道加以反馈。我们将这种形式称为“正式权威基础上的谈判博弈”（以下简称为“正式谈判”博弈）。在各种类型的科层组织中，上述正式谈判博弈是上下级部门间普遍存在的一种沟通方式。

正式谈判博弈的中心机制是组织权威关系合法性和“合乎情理”（appropriateness）的逻辑（March　1994）。正式谈判通过文本形式经由正式程序进行：下级机构将自己的请求置入正式组织过程中，例如请求上级监管机构调整实施方案或追加预算的申请报告，这种行动发生在正式权威关系基础之上，并以正式文件形式传递、呈现和保存，意味着这一要求是公布于众、有目共睹的。因此，这种请求必须遵从组织权威关系、具有合法性和合乎情理的逻辑，否则难以进行有效谈判。

从这一角度来看，正式谈判博弈通常具有“信号博弈”（signaling game）的特点（Spence　1974），即在谈判博弈中，代理方拥有“私人信息”并愿意主动地将这些信息传递给委托方，从而增强谈判能力和说服委托方接受其提议。博弈论有关信号博弈模型表明，在特定条件下，拥有私人信息的一方可能有激励去发送信号，即通过发送私人信息来影响对方的反应策略。信号博弈模型提出了一系列有关发送有效信号的条件。这类模型可以帮助我们认识分析下级部门采纳“信号博弈”的激励，以便发送有关自己努力、成就或者面临挑战等方面信号的各种策略形式以及条件。

另外，还有一种所谓“编织理由博弈”（framing　game）的可能性，即

代理方针对某一特定做法或结果，通过事后编织自圆其说的理性解释的形式来说服上级部门接受其做法或后果。这种博弈类型产生的关键原因在于信息的模糊性：由于同一种信息或情况可能会有不同的解释，这种模糊性给代理方带来了解释和自圆其说的空间。当然，这种博弈的结果取决于委托方是否接受代理方的这些事后编织的理性解释。这一博弈类型的发生和有效性的条件尚有待进一步的界定和分析。

非正式的、社会关系为基础的谈判　在正式科层条件下，上述的正式谈判博弈存在一个明显的缺点，即它大多是一次性博弈：作为代理方的下级部门提出正式请求，而上级部门做出反应，或接受或拒绝，该博弈到此结束。在正式权威结构中，很难想象下级部门在自己要求遭到拒绝后，还有空间与上级部门进行多轮反复谈判以便改变原有的结果。从代理方的角度来看，这种一次性博弈及其规则显然将自己置于不利地位。代理方为了使谈判过程变得更有意义和效率，力图将一次性博弈转变为多次性博弈。在多次博弈中，双方互动类似于市场上双方轮流出价的多轮博弈过程，在互动过程中信息和评估可以不断得到修改和更新，代理方因此可以通过调整相应的策略来提高其谈判能力。也就是说，在一定条件下，代理方有激励绕过科层权威关系下的正式谈判博弈，将委托方和代理方的互动转变为多轮谈判博弈，即类似于罗宾斯坦（Rubinstein　1982）提出的“轮流出价博弈”（alternating offers game）。

轮流出价博弈可以看作是以社会关系为基础的非正式谈判过程。科尔奈（Kornai　1992）观察到，社会主义国家经济形态中的权威关系具有家长式的特征，即上下级之间不是单纯的正式权力关系，而是类似于家长制度下的庇护关系，社会关系在其中的互动过程中起着重要作用。这一状况在中国社会中“差序格局”（费孝通1998）的关系网络背景下尤为突出。在这一关系中，上级监管者和下属机构的互动常常发生在非正式场合，如餐桌上、娱乐聚会或朋友往来。这样的场合远离工作任务的科层环境和正式权威关系，谈判双方间的正式等级关系弱化，非正式交往和信息交流占据主导地位。因此，双方可以在互动过程中以非正式“轮流出价”方式进行讨价还价。在这一场景中，掌握更多信息的一方（即代理方）拥有更强的谈判能力。我将这个过程称为“非正式的、社会关系基础上的谈判博弈”（以下简称为“非正式谈判”博弈）。

从作为代理方的下级部门来看，非正式谈判博弈有着几方面的优势：首先，通过将谈判过程从正式权威背景转移为非正式社会关系场景，诱发了性质不同的互动过程，有利于弱化委托方的可信性承诺或威胁，即正式规则下的立场定式在非正式场合得以弱化和修改。其次，进入非正式互动的谈判过程有助于延长谈判的时间，减轻上级部门的时间压力，允许有多轮的讨价还价，有利于增强代理方的谈判能力。最后，由于以上原因，非正式谈判过程有助于扩大信息流动的空间和机会，使得具有更多信息的代

理方有了谈判优势。

非正式谈判博弈的一个重要机制是“多维度交易”，即不同形式的资本（政治资本、社会资本、经济资本）通过多维度的互动而相互转化，成为解决相关问题的有效工具（Bourdieu 1986，Geertz 1978）。例如，代理方对上级检查出的一系列严重问题，可以通过动员社会资本——即特殊性社会关系——来转移上级的注意力，弱化上级对问题的判断，从而达到减轻责任、减少惩罚的目的。也就是说，社会资本可以在非正式谈判过程中转化为有效影响对方的谈判能力。从这个意义上讲，正式的组织过程和非正式的社会过程（如朋友关系、社会纽带和礼物交换等）是相互交织和互为影响的。上述非正式谈判博弈的一个重要行为意义是，风险规避的代理方有很强的激励去投资社会资本，以便在谈判中增强讨价还价的筹码。这一分析框架有助于解释政府组织内非正式社会关系盛行的现象。

“准退出”选择 在一般的市场谈判博弈中，通常任何一方都可以选择退出谈判，退出抉择是需要分析的一个重要因素。“退出”选择的存在无疑会影响谈判过程和结果。直观上看，有退出选择的一方在谈判不成的情况下也有退路，因此拥有更强的谈判能力。但我们注意到，政府内部谈判博弈发生在正式权威结构和双边垄断的条件下，任何一方都不能选择退出。这对代理方而言更是如此，即下级部门不能拒绝自上而下的指令部署，无法自行选择退出与上级部门的互动过程。

我们提出，在正式权威结构中，代理方有“准退出”的抉择。“准退出”抉择是指这样的情形：代理方对来自上级部门的压力，无法通过正式谈判或非正式谈判来讨价还价达成新的协议，例如在上级部门选择运动模式的情形中，正式或非正式谈判的空间被大大压缩，代理方只能被迫接受上级监管部门的命令或要求。但这并不意味着代理方会遵照上级部门的命令而执行之。在实际运行过程中，如果上级监管部门选择运动模式的实施方式，代理方虽然不得不接受其指令，但可能在随后的执行过程中私自调整，甚至歪曲和操纵。这类“上有政策，下有对策”情形在下一章的“共谋现象”中会进一步讨论。我们将代理方这一反应策略称为“准退出”选择策略，即代理方被迫接受上级命令，但在随后的执行过程中通过不合作的方式隐蔽“退出”。在这个意义上，“准退出”策略将双方谈判博弈推延到下一轮的“执行博弈”（implementation game）互动中。后一类行为需要单独建模加以分析。

“准退出”策略的主要机制类似于斯科特所提出的“弱者的武器”（Scott 1985），即代理方由于不能公开抵制、反抗或通过正式程序来讨价还价，而不得不采取那些非正式的、微妙的抵制方式，例如暗中调整、消极抵制，从而导致“集体无作为”（Zhou 1993b；参见第11章）。这种策略削弱了组织正式权威的合法性和效率，从而影响了政策实施的有效性。而委托方预期到这类行为模式的后果而不得不给予代理方一定的谈判空间，或者

采取其他措施付出代价来应对代理方的不合作行为。

（3）代理方策略选择的条件

至此，我讨论了图5-1所示的按时间顺序的博弈序列和相关规则、委托方和代理方各自的策略集，以及这些策略选择所导致的博弈谈判类型和机制。进一步的问题是，谈判双方选择不同策略的条件是什么？对这一问题的思考和分析促使我们进一步讨论各类博弈的特点，提出理论解释以及相应的实证意义。

首先，我们思考一下委托方选择不同的（即常规或运动）政策实施方式的条件。在以上讨论中，委托方选择不同实施模式的目的在于向代理方发送有关其可信性承诺或威胁强度的信号。这一选择的导因可能是外在的，来自外在环境的震荡、应对任务计划周期或者其他危机。这一选择也可能是内在的，即源于对下一步代理方执行过程中可能出现的问题的预期；在这种情况下，委托方通过子博弈均衡（subgame）的回溯推理来确定实施方式的选择。两种实施模式的选择与转换是一个重要的政府组织现象，也是分析解释政府内部谈判过程的一个重要环节。其选择是有条件的，第4章讨论了常规机制与运动机制各自的特点和互为转化的条件。为了简化这里的分析，暂且假定这一选择源自外在因素，不详细讨论这一环节的选择机制。我把着眼点放在以下问题，即一旦上级部门选择了某一实施方式后，下级部门选择不同应对策略的条件是什么。

毋庸置疑，一旦委托方选择某一种（运动或者常规）实施模式，这意味着向代理方发出了有关自己可信性承诺或威胁强度的信号，下级部门必须针对对方的承诺或威胁的程度而采取相应的策略。当委托方选择运动模式推行某一政策时，这意味着上级部门实施更高强度的可信性威胁，并且通过大规模的自上而下的运动方式，产生有着极大压力的政治环境。在这一情形下，下级与上级进行谈判的空间和余地都很小。在高度动员状态下，如果代理方采取与正式权威相悖的行为，其受到严厉惩罚的风险急剧上升；因此，代理方最佳策略是“准退出”，即表面上接受自上而下的要求，在不利的高压环境下小心翼翼地保护自己。这一应对策略将委托—代理互动推延到下一轮的新形式的博弈中去（即“执行过程博弈”）。

上述讨论可以总结为如下的命题：

P1　与常规模式相比，代理方在运动模式中从事正式或非正式谈判博弈的空间大大缩小。在委托方（上级部门）采纳运动模式的条件下，“准退出”是代理方（下级部门）的最佳应对策略。

虽然运动模式有利于上级部门推行其政策实施，但如我们前面所讨论的，这一模式有其高昂代价：一方面委托方需要投入很多资源，另一方面代理方并不一定真正执行上级要求，而是选择“准退出”策略，在下一轮的

执行过程中注入自己的解释和意图。考虑到这些成本代价，委托方不能总是将运动模式作为政策实施的主要方式。在一般情况下，上级部门更多采用的是常规模式。而在常规模式的政策实施中，代理方可以根据实际场景条件选择不同的谈判策略，为实现自身利益争取更大空间。我们下面讨论在常规实施模式下，代理方选择不同应对策略的条件。

首先，我们考虑导致代理方启动政府组织渠道进行正式谈判博弈的条件。对代理方而言，正式谈判较之非正式谈判所需成本更低，因为谈判渠道已经稳定建立，而且谈判可以在任何阶段、以公开和合法的方式进行。正式谈判博弈具有以下显著特征：第一，正如正式规则所规定的那样，信息沟通和要求的传递是以正式和公开的方式进行的。第二，任何有关资源或机会分配的请求在公开的场合上进行，因此上下级间的申诉和回应必须建筑在合法性基础之上。正式谈判博弈的这些特征也隐含了代理方选择正式谈判博弈的特定条件：（1）在一些场合中，代理方拥有“私有信息”并愿意通过正式渠道来向委托方提供这些信息，以图影响对方，增强自我谈判能力。按照同一逻辑，在另外一些场合中，信息的模糊性使得代理方可以通过建构自圆其说的理性说法来强调自身努力程度或显示政绩。（2）一些涉及制定或修订正式评价标准的问题，需要经过正式程序进行，因此谈判只能以正式渠道方式进行。（3）一些任务或场景涉及各类任务或不同部门的相互关系，例如修订适用于各个部门的考核标准或任务分配，超出了上下级部门的双边关系，难以通过双边私下谈判了断，只能通过正式程序进行解决。根据以上考虑，我提出以下命题来明确这些特点和条件：

P2.1（特点）　在正式谈判过程中，代理方通常运用正式文书形式向委托方提供信息、解释等合法性诉求。

P2.2（特点）　正式谈判过程具有“信号博弈”的特征，其中代理方自愿地提供私有信息，旨在影响委托方的判断和认可。

P2.3（条件）　正式谈判更有可能发生在信息模糊或代理方有私有信息的场景条件下。这些条件有利于代理方建构自圆其说的理性说法。

P2.4（条件）　当谈判内容涉及多方利益和正式程序时（如制定或修改评比标准），正式谈判博弈更可能发生。

其次，我们考虑下级部门作为代理方为争取自身利益、获取资源分配的特殊渠道或者在出现问题的责任归咎等方面与上级部门进行谈判的情况。这些方面是上下级部门在互动中经常涉及的问题，但正式谈判博弈难以有效解决这些问题，其原因如下：第一，特殊利益的请求难以在合法性的基础上公开提出，因此无法通过正式谈判过程得以实现；第二，如上所述，在正式博弈背景下，谈判双方轮流出价的空间很小，对代理方来说，谈判过程难以达到有效率的结果。这些困难条件激励下级部门避免正式谈判博弈，转而采用非正式谈判博弈。然而，非正式博弈也是有成本的，需

要其他领域的或其他形式的资本，特别是需要特殊社会关系构成的社会资本。我提出以下一些命题来明晰非正式博弈的特点及其发生的条件。

P3.1（特点） 与正式博弈相比，非正式博弈谈判的过程更长，经历更多的轮流出价的过程。

P3.2（特点） 非正式博弈更可能涉及特殊性的社会关系，发生在非正式的场合（比如饭桌上或私人聚会等），表现出轮流出价的多轮博弈的特征。

P3.3（条件） 在上下级互动中，当正式渠道的信息对代理方不利和/或代理方有特殊社会资本时，代理方更有可能启动非正式博弈。

最后，讨论"准退出"策略。该策略意味着代理方被迫接受委托方提出的要求，从而"退出"谈判过程。对代理方而言，准退出选择是一种被迫后退的选择；也就是说，当代理方无法通过正式或非正式渠道和委托方谈判时，它没有更好的选择，只能接受上级监管机构下达的任务。然而，这一分析框架中的准退出策略意味着，代理方表面上接受上级命令，但在后续政策执行过程中却可能按照自己意志和利益而加以隐蔽调整，从而通过一些更为微妙的方式进行谈判。对代理方而言，准退出选择也是有成本的，因为它在执行过程中的歪曲执行是有风险的，而且代理方的工作和努力因为未经正式或非正式谈判的协商确认可能不被委托方认可，从而不能得到相应的奖励。因此，在可能的情形下，代理方更愿意通过正式或非正式谈判来明确自身利益，以使它们随后的表现得到上级的适当评估和认可。在此基础上，我提出如下命题：

P4.1（特点） 如果代理方选择准退出策略，这意味着将谈判博弈转化为下一阶段的"执行博弈"。

P4.2（条件） 当代理方从事正式和非正式的谈判能力较弱时，或者处于高度动员的实施环境时，更有可能选择准退出策略。

在上述分析框架中，代理方的策略集包括了三种策略：正式谈判博弈通常表现为信号博弈，非正式谈判博弈则表现为轮流出价博弈，而准退出策略导致了下一轮的执行博弈。以上讨论也指出，这三种应对策略和随后的各类博弈有不同的收益和成本，因此代理方的策略选择是有条件的：当代理方认为他的请求可以在公开和合法的场合下进行，并有有力的证据支持其提议时，他更可能选择正式谈判的方式，因为官僚制规则和结构为正式谈判提供了稳定的组织基础，交易成本较低。与此相比，非正式谈判需要动员其他领域、其他形式的资本（特别是社会资本）从事谈判，其代价更高。但在特定条件下如针对特殊利益要求、责任归咎等的讨价还价，非正式谈判常常是更为有效的形式。这一谈判博弈的主要优点是，它绕过了正式的科层结构和秩序，允许双方间的互动、信息交流和妥协，有利于提

高代理方的谈判能力。对代理方而言，准退出策略是其最后的手段，在它无法与上级部门进行正式或非正式谈判的条件下才会发生。简言之，代理方选择哪一种策略不是任意的，而是取决于特定的条件。在其他条件相同的情形下，代理方的策略选择偏好依次为：正式谈判博弈 > 非正式谈判 > 准退出。

上面提出的分析框架不仅来源于博弈论的逻辑思路，而且在很大程度上得益于我们在某市环保局的多年田野观察。下面以周雪光、练宏（2011）田野观察的具体实例为例，进一步阐明上述分析模型中的理论思路、分析概念和基本命题。

个案研究：环境政策领域中的谈判行为

在这一节，我们依据上述分析模型来解释分析某市环保局田野研究中观察到的各种事例。从2008到2010年，研究人员在北方某市环保局进行了长期的参与观察研究，每年数月在该环保局上班，参加了环保局对企业的检查、政策执行过程、国家环保部和省环保厅的检查评比等过程，在日常工作环境中观察记录了上下级部门的大量交往互动。

现在依据上述分析模型的结构来组织和讨论田野研究中所收集的大量资料。需要指出的是，下面的个案研究不是试图用田野证据来验证以上分析模型和命题，而是通过实际资料来阐述和说明这一分析模型的各个环节和概念，以及这一模型与所观察到的行为类型之间关系。我们的经验观察和讨论与上述分析模型着眼点一样，主要关注省环保厅和市环保局这一上下级关系间的谈判过程和行为。在政策实施过程中，政府内部谈判发生在许多领域中和林林总总的问题上。为了简化以下讨论，我们着眼于环保领域经常出现的三个谈判主题。

·绩效评估标准。省环保厅制定出一系列详细措施对下属的各市环保局（以及其下属县环保局）的工作绩效进行评估排序。市环保局常常就评估标准和各类指标及其权重与省环保厅展开谈判。

·工作量和绩效评估。有时，某个具体政策的任务目标通过谈判在不同部门加以分配。在另外情形下，下级部门是否完成目标的判断具有模糊性，因此导致不同的解释和谈判。

·责任归咎分担。当出现意外事故或者政策目标没有实现时，相应的责任在当事人之间如何分担或归咎？这也是上下级部门谈判的一个重要内容。

委托方的启动：运动模式还是常规模式？

以上分析模型提出，委托方（即省环保厅）首先选择运动或常规方式启动政策实施过程，从而开始上下级互动过程和随后的谈判博弈。我们的

田野调查发现，在环保领域中政策实施过程经常在运动模式和常规模式间变动转化，省环保厅和市环保局之间关系的关联状态也随之变动。在大多数情况下，自上而下的政策主要通过执行常规程序加以实施：如例行的现场检查、填写登记表格、颁发许可证、公文往来交流等等，这些活动在日常工作程序中得以完成。

在这些过程中如果发生问题，有关部门人员会交流信息意见，达成解决或妥协方案。与此相比，运动模式的情形很是不同：在高度动员压力下，上下级部门紧密地捆绑在一起，上级部门发布紧急动员指令和三番五次的督促要求，通过密集检查评估，不断要求下面的汇报，将下级部门的注意力集中在特定的政策实施领域。在高度动员的过程中，代理方对于自上而下的各种要求规定极其敏感，反应迅速，全力以赴应对之。在这一情形中无论是正式还是非正式的谈判余地都被大大地压缩了。

以2008年的年度检查为例。年度检查，顾名思义就是环保领域的每年一度的例行检查。在年度检查期间，作为监督机构的省环保厅，派检查团来到各市环保局就地检查、评估和界定下级部门贯彻任务的程度，以及确认下级部门是否达到设定的年度目标。其中的一个重要检查内容是，省环保厅验收由市环保局收集记录的各种减排数据和文件（尤其是SO_2和COD），然后决定在多大程度上认可还是驳回这些上报的任务完成量即减排量。在以往年份，这些评估和核查工作都是通过常规程序进行的，市环保局上报的减排量在很大程度上都得到认可。然而2008年，省环保厅出乎意料地采取了更为严格的验收步骤，对各市环保局的档案资料进行了长达15天的详细核查，严格应用各类标准，拒绝认可市环保局上报的大部分任务完成量。当年，全省各市环保局都有类似的经历，大部分地市都被判定为未完成年度设定的目标：只有40%的市环保局完成了减排SO_2和COD的规定目标，一半的市环保局只完成了其中一个减排指标，个别市环保局的两项减排指标都没完成。[注]上级部门在核查过程中的突然变化引起了下属市环保局的不满和争辩，但是毫无效果。

省环保厅在2008年由常规到运动模式的转变，不是源于省环保厅与各市环保局之间内在互动的结果，而是来自组织外部环境的震荡冲击。在前一年，即2007年，国家环保部出乎意料地收紧了对省环保厅的考核，驳回了省环保厅上报的大部分任务完成量：只有21%的COD减排量和19%的SO_2减排量得到国家环保部的认可。[注]这一突如其来的紧缩做法使得省环保厅不得不在2007年年底进行紧急调整，压缩其下属所有市环保局完成的减排比例，这引起各市环保局的困惑和不满。为了避免这种被动局面再次发生，在2008年，省环保厅主动采取新的策略，即大大缩紧对各市环保局的减排量认可。为了表明其可信性承诺和确保这种新强硬态度的有效执行，省环保厅采取了运动型实施模式，调动更多的资源（包括派出人员、高度注意力和密集检查），给下属市环保局施加巨大压力，并坚定拒绝了自下

而上的种种谈判努力。这一运动模式有效地压缩了市环保局的谈判空间，致使其谈判策略无法奏效。在这种情况下，市环保局没有其他选择，只能被迫接受省环保厅的要求。按照我们的分析框架所示，市环保局不得不选择了准退出机制，即退出与上级部门的讨价还价谈判，转入下一阶段的执行博弈。我们的分析框架对上述情形的解释是，省环保厅以运动模式发出它实施新方案的决心和可信性承诺的信号。我们可以推测，省环保厅之所以采用运动模式，一方面是因为外部变动的影响（即国家环保部对核查过程的验收标准提高），另一方面也来自内在过程，即预见到下级讨价还价的意图，以此迫使下级服从接受新的标准。

但省环保厅承诺的可信性是随着时间而变动的。第一，这一权威关系既不是完全的也不是绝对的。市环保局面对多个委托方，尤其是面临着市政府强有力的行政权威。因此，省环保厅一方面需要确保实施有效性，另一方面也要采取适当措施以维系和市环保局保持长期合作，因此不能一意孤行。第二，上下级监督关系存在不同节奏的政策周期；政策实施的运动模式因代价太大和注意力的转移而难以长期维持。因此，我们应该把这种承诺看成是一种变动的状态，在强势（运动）和常态（常规）之间来回变动。我们的田野研究发现，运动模型并不是政策实施的主要模式。在更多的日常工作中，省环保厅经常和市环保局交流，双方在互动过程中就许多问题和条款进行谈判。下面我们讨论市环保局在常规实施模式的情形下的策略选择。

代理方的应对策略：正式谈判、非正式谈判，还是准退出？

我们的模型指出，委托方首先走出第一步，选择政策实施的常规或运动模式，以便实施其政策，如向市环保局下达官方指示、制定落实目标任务或者发现、处理市环保局的违规行为。而市环保局随之在其策略集中选择相应的策略加以应对。我们的分析模型提出了上级部门的三种策略：正式权威基础上的谈判博弈（“正式谈判”）、社会关系基础上的轮流出价博弈（“非正式谈判”）和准退出选择。下面，我们根据田野调查的经验观察依次讨论这三种策略的实际应用。

启动正式谈判过程　如前所述，正式谈判主要采用正式文本形式，通过正式渠道传递上级部门的请求或解释，在这一过程中接收两端的组织机构均有记录文件的发送和接受，这些文件直接送到相关主管官员手中，又通过批示、制定新方案或不回应等方式加以反馈。在市环保局和省环保厅打交道的过程中，正式谈判可能随时发生在各种场合和实施过程的不同阶段。下面首先提供几个例子，然后讨论它们的意义。

案例1　2007年，该市环保局管辖区域内的一个大型污水处理厂，未能按照项目设计的要求运转，导致污染的测量指数超标。面对这一困境和绩效评估不被认可的威胁，市环保局通过正式报告与省环保局沟通，表明

其重视程度，以减轻相关责任。市环保局上书的报告声称超标问题的出现，主要是因为受不可控的外部因素影响（设备更新、技术维护和住宅区化粪池的缺失等）。同时，市环保局在正式报告中极力表明，他们正在努力解决这个问题。当省环保厅对污水处理厂的减排量不予认可时，市环保局局长通过书面文件向省环保厅反馈："建议对政府主导的减排工程，充分考虑项目的实际投资，使减排投入和减排数据能够统一，这样才能提高政府继续加大减排投入的积极性。否则，不但将影响减排工作的整体推进，还使得我们基层环保部门很难向政府交代。"[注]市环保局还利用国家环保部高层官员实地视察的机会解释说明，虽然污水处理厂存在问题，但总体上仍然在有效率地处理污水。这位高层官员接受了市环保局的这一说法。事后，市环保局利用高层官员的表态与省环保厅谈判，要求认可更多的减排量。[注]

通过这一系列重新界定责任的努力，市环保局在谈判过程中赢得了有利的地位。在2009年的年度核查中，市环保局的减排量得到国家环保部的大量认可，甚至远远超出市环保局官员的意料。某个官员在私下说："（检查团）认可的已经比较多了，我们其实满意了，能认这么多不错啦！"[注]

案例**2**　"十一五"计划期间省环保厅制定了一套评估准则，对各市环保局的工作业绩进行排序。市环保局针对其中的评估标准有不同意见，通过正式文本与省环保厅讨价还价。例如，其中评估准则中一个标准涉及环保局对属地企业监管的责任。该市环保局通过正式文件向省环保厅提出建议，应该考虑不同地区的企业数量。市环保局在文件中指出，有些市环保局管辖的范围内，只有十几家企业；而本市管辖的范围内，却超过100家企业，因此对企业监督的评定应该考虑相关的工作量。[注]我们在田野调查中观察到，市环保局在水质、空气质量和超额完成的奖励等多方面，都通过正式文件方式和省环保厅进行了谈判，但这些谈判并不总是奏效的。

案例**3**　这一个例子涉及问题责任的归咎分担。2009年，省环保厅发现某条流经市环保局管辖区域的河流出现严重的污染，连续四个月下发处罚通知。市环保局迅速做出回应，将责任归咎于河流经过的其他地市。在给省环保厅递交的几份正式文件中，市环保局提供了水样数据，证明河流的污染是位于上游的另一个行政管辖地区的企业造成的。这些努力使得市环保局解脱了问题责任。[注]

以上三个案例表明，市环保局利用正式谈判博弈（正式的文书和程序）来说服上级部门接受自己的请求或解释，并提供详细信息来证明其诉求的合理性。在许多情况下，代理方都会提交正式的请求文件。我们也观察到，这一博弈大多是一次性的。也就是说，上级部门或接受或拒绝这些自下而上的请求或解释，博弈到此结束，没有多轮的重复谈判。可以想象，如果下级部门坚持轮流出价般的反复要求，这有悖于正式权威关系，就会付出极高代价。只有在一些偶尔的场合，例如案例3，当下属部门拥有

强有力的理由或得到上级许可时，这种重复谈判才会发生。

以上案例表明，这些正式谈判过程具有信号博弈的特点。下级部门启动谈判博弈，主动向委托方提供私有信息。代理方在发送信号时力图：（1）表明自己的努力；（2）强调面临的困难和挑战，以此请求上级部门的理解和认可。提供这些私有信息增强了市环保局在谈判过程中的谈判能力。正式谈判博弈在环境管制领域频繁使用的一个重要原因是，在这个领域中政府行为涉及大量的量化指标和技术手段，为下级部门的行为提供了建立在“客观证据”基础上谈判的合法性。

寻求非正式谈判博弈　下面讨论“非正式”谈判博弈。我们的田野调查表明，社会关系基础上的非正式谈判普遍存在。这一经验观察和许多已有研究结果特别是有关政府行为的大量中文文献相吻合（吴毅2007，张静2007，王汉生、刘世定、孙立平1997，艾云2011）。上述分析模型有助于澄清谈判过程背后的机制。我首先介绍几个案例，然后阐释它们在上述分析框架中的意义。

案例**4**　针对自上而下检查的快速反应。自2007年以来，省环保厅采取新的举措进行抽查，每月通报各市环保局管辖区内的违规行为。[注]这样的信息一旦公之于众，对相关市环保局和当地政府很是不利，甚至影响到它们的年度绩效评估。有趣的是，作为一种惯例，每月通报在正式公布的前十天以“初步通报”的形式进行第一次通报，这给各市环保局进行非正式谈判提供了一个窗口。2009年的某天，省环保厅的检查组到该市环保局管辖范围内的污染企业里采集水样。市环保局得知这个消息后立即动员，快速反应。市环保局领导吩咐有关工作人员马上收集有关数据，并与污染企业的经理一道，前往省环保厅做工作。这样做的意图是，在初步结果出来之前，先与有关官员进行非正式接触。一旦发现初步结果超标，这些早期接触就可以为进一步的努力铺平道路，以便可以将超标名单从省环保厅通报中剔除。经过私下运作，他们通过老乡关系找到省环保厅主管通报的官员，悄悄地解决了这一超标问题。这不是一个孤立的事件，我们收集的各个市环保局的有关数据显示，初步报告中的许多违规事例最后在正式名单中不复出现。[注]由此可见，这种非正式谈判被广泛采用而且颇有效率。

案例**5**　代理方常常在检查过程中花费大量的努力来培养非正式的社会关系，以利于非正式谈判。在这里，引用我们的另一项研究工作加以说明（Zhou，Ai and Lian 2012）：

“检查组在检查过程中力图绕过当地官员。但如果没有当地官员的协助，他们大多数情形下寸步难行……因此，检查组到达目的地后，通常由当地官员陪同进行检查。这给当地官员精心构建和培养与检查组间的非正式关系开启了大门。陪同检查组的地方官员都是精心挑选的。”在一个案例中，“在省检查组到达县城的前两天，一份关于检查组成员构成和车辆牌照号码的详细资料便被秘密地传递到县有关机构。根据这些信息，县里有关

人员发现，检查组负责人来自邻近城市，以前跟该县主管局有过紧密联系……而另一工作人员也辨认出，检查组另一个成员是他以前的同班同学。”县领导随之相应地安排了陪同人员。

上述案例反映了非正式谈判博弈的主要特点。第一，这些互动行为往往是非正式的，通过口头沟通或其他象征性的姿态而不是正式文本的形式呈现出来；第二，它们大多在非正式场合进行，例如餐桌上或私人拜访；第三，这些交往通常涉及特殊的社会关系，比如同事、校友、朋友和老乡关系等。如果代理方和委托方之间没有直接的特殊社会关系，那么有关方会利用其他的间接关系寻找非正式接触的渠道。

我们提出的博弈模型有助于阐明非正式谈判博弈背后的机制。非正式关系互动有助于延长谈判过程，降低时间压力的成本，有利于非正式谈判博弈的展开。正式谈判涉及一般性正式规则和权威结构，但非正式谈判必须在特殊的场合或过程中进行。例如，在以上例子中，市环保局为了应对“初步通报”，通过非正式接触而大大延长了谈判过程，使得它可以与省环保厅有关部门进行多轮互动。此外，社会环境和特殊性关系有效地弱化了正式权威的力量，允许更多的信息交流和解释，促成了轮流出价、妥协和互惠交换的过程。这些做法微妙地改变了双方的谈判能力和相应的谈判结果。

谈判各方之间的不同成本代价是影响各自行为模式的重要因素。在科层制背景下的谈判过程中，代理方面临着更大的时间压力。在许多情形下，代理方需要和委托方就资源分配、工作量和责任分担等方面进行谈判。正式的权威关系赋予上级部门设定期限和提出要求的最终权力，而且政府内部有许多时间期限，如财政预算周期、考核周期、上交报告的截止日期等。时间压力对诱发地方官员的特有行为方式产生重要影响，例如我们观察到，下级部门花费大量时间精力准备应对自上而下的检查，以便减少一旦出现问题因时间不足而无法应对的困境，这可以从这一特定的谈判过程特点来解读。

时间压力也有助于解释委托方限制自下而上谈判努力的一些行为做法。上级部门在核查过程中有时迅速地做出决定或刻意绕过地方官员，从而减少下级部门启动非正式谈判的机会。例如，以前省环保厅的惯例是，派出检查组与当地官员一起收集企业污染样本，并在本地检验数据。但这样做的后果是，一旦发现问题，地方官员可以就地便利地启动非正式谈判博弈。后来省环保厅改变了做法，要求检查组不通知当地官员，直接到企业收集有关污染样本，带回省环保厅后检验数据。在2007年年底，省环保厅成立了监控中心，集中了先前分散在不同部门的权力，从而大大降低了检查过程中受到各类社会关系影响的机会。正如一位市环保局官员所说：“自从省监控中心成立后，现在省环保厅都没法接近了。过去，要是测量仪器有问题，程序上省环保厅的不同部门都会坐在一起商量。但现在不

这样了，一旦数据从监控中心出来，就直接报告给省总量控制办公室，不再有各部门一起商量的情况了，而且也不再与其他部门有任何关系。”不难看出，这些措施极大地限制了非正式谈判博弈的启动。而市环保局针对来自县环保局的谈判活动也有类似的做法，例如在确定各县环保局排比顺序时，特意大大缩短其决策过程，在很短时间里做出决定并予以公布，以便压缩下级部门启动非正式谈判的空间。

分析模型的扩展

以上，我们通过省市环保局之间互动的种种案例，进一步阐述了上下级间的谈判模型。虽然这些案例着眼于省市两级环保机构间的互动，但不同层次、不同领域的政府部门具有类似的科层制结构，因此，上述分析模型有更为普遍的意义，可以推广到其他政府部门的谈判现象中。本节简要讨论两种相关情形。

与下级部门的谈判　上述分析模型同样适用于下级部门的委托—代理谈判。许多研究工作发现，在中国政府背景下，各部门间的策略选择有广泛的组织趋同现象，如压力型政府、晋升锦标赛、共谋现象等。环保领域中的各级部门有类似的体制环境和相似的结构位置（即双重权力结构等）。在田野调查中可以经常观察到下级部门（如县环保局）有着与市环保局类似的正式谈判行为。例如，省环保厅在2007年的检查发现，污水处理厂的COD出水浓度远远低于技术标准，违背了环境法规。县环保局的回应策略是通过正式文本报告，向省环保厅表明问题原因在于强降雨，来自不可抗拒的自然因素，不属于职责范围的问题，与自己部门的环境监管工作无关。[注]事实上，各级基层政府之间存在着广泛的共谋行为，以便共同应对上级压力或要求（Zhou，Ai and Lian 2012，艾云2011）。

当实施过程在科层制度中逐级向下延伸时，上下级间的非正式社会关系更加突出并占据主导地位，从而使得社会关系基础上的非正式谈判博弈愈演愈烈。我们的田野观察表明，省环保厅和市环保局间的非正式互动只是偶然的，在特殊情况下启动，而且大多围绕着几位固定官员发生。与此相比，市环保局和县环保局之间的非正式互动更加密集，而且发生在更多层次上。首先，市环保局官员在众多场合上与县环保局接触，比如发放排污许可证、现场检查、一起落实项目、实施上级政策等等。其次，这些互动延伸到各种非正式社交场合，比如午餐、晚餐、聚会和私下交流等。因此，不同部门的官员在广泛接触过程中成为朋友，甚至互相熟知对方的私生活细节。第三，这种互动在许多情形下不是基于正式权威关系的，而是更多地来自相互依存关系。在市县环保部门官员的日常交流中，他们互相把对方称作“兄弟”关系，而不是上下级关系。因此，非正式博弈在基层层次更为盛行。我们把这些观察总结成以下命题：

P5　政策实施的过程越接近基层，非正式谈判博弈较之正式博弈更为

盛行。

横向部门间的谈判　我们前面讨论过，市环保局需要依赖市政府其他部门的配合才能完成任务。例如，市环保局是否达到减排目标的测定，需要依赖市统计局提供GDP、城市化率和人口增长的数据。市环保局对当地污水处理厂的治理，也需要得到市城管局的合作。市环保局督促县环保局落实其相关指示，往往也需要依靠县政府的正式权力。我们的参与观察发现，横向部门间的互动也涉及正式和非正式的谈判博弈，这与纵向部门间的互动有类似情况。具体而言，当横向部门在日常工作中需要协调合作时，往往需要通过正式渠道进行，因为横向机构之间的互动往往要经过上级部门（如市政府）的出面协调，常常采纳正式谈判博弈的形式。但与上述正式权威下的正式谈判不同，横向层次的谈判博弈大多不是“信号”博弈，而更多的是平等基础上的轮流出价博弈。

在另外一些情形下，由于信息的不确定性或其他原因而不能进行正式谈判时，社会关系基础上的非正式谈判博弈成为有效的应对策略。以2008年的一则故事为例。市城管局向上提供的统计数据和市环保局提供的数据不一致，可能会对市环保局年度绩效评估产生负面影响。但如果正式要求市城管局修改数据，意味着指责对方工作差错，可能引起矛盾，甚至可能导致对方拒绝合作。在这种情形下，非正式谈判起到了特有的作用。市环保局的几位高级官员邀请市城管局的领导吃饭，在一个宽松的社交环境中说服市城管局同意修改数据，即通过非正式的轮流出价博弈，使得市城管局做出退让和妥协。我们将这些观察总结为以下命题：

P6　横向部门间的谈判，或采取正式谈判博弈或采取非正式博弈，其条件与以上讨论的有关上下级博弈的条件类似（即以上有关**P2**和**P3**的讨论）。

讨论与小结

政府内部上下级部门间谈判是政府运行的一个重要组成部分，也是一个普遍存在的政府行为。这一章借用博弈论的分析视角，提出了政府内部谈判博弈的一个序贯模型，以及有关的分析概念、理论思路和实证意义，特别是这些分析概念以及博弈过程不同环节之间的逻辑联系，委托和代理关系中各方行动的时间顺序，可供选择的策略集以及在不同策略互动中所产生的相应博弈类型。这一分析模型帮助我们区分上级部门选择常规模式和运动模式的条件，以及下级部门选择不同策略的条件和行为特征。借用这一模型有助于提高研究政府运作过程和政府行为的分析力度，有利于产生有关政府内部谈判的分析概念、研究问题和理论思路方面的共享知识，推动这一领域中的知识积累。

需要指出的是，因为建模简化的需要，这里提出的分析模型没有考虑有关政府内部谈判过程的一些重要课题。例如，这一模型没有讨论市环保局与另外一个委托方即市政府之间的互动。再如，代理方同时使用正式谈判与非正式谈判的混合博弈策略的情形在日常政府过程中司空见惯，但出于简化模型的考虑，这里也没有加以讨论。这一研究的主要目的在于提出一系列研究问题和概念，将对政府谈判的研究工作放在具有分析性的层次上，以利于知识积累。

在以上提出的上下级谈判模型及其实际执行中，我们可以看到中国国家治理过程的一些特点：首先，如我们在讨论“运动型治理机制”一章时所指出的，常规和运动型机制编织在政府运作的日常工作之中，反映在我们模型中上级部门在博弈中可供选择的策略集。常规与运动双重过程的并存和交织运用意味着，基层政府会发展出特定的组织资源设置和行为方式以应对之。显然，运动与常规的策略选择导致了上下级互动的不同方式和结果有着明显不同。本章的讨论提出了上下级互动过程的一些重要因素和微观基础，如各类博弈场景、条件和机制。第二，实际运行中的上下级互动过程不是像韦伯式组织那样有规章制度的刚性约束，而是在各种类型的谈判过程中其松紧程度不断发生变化，从而调节着不同控制权的分配以及相应的治理模式间在微妙、短暂的过程中进行转化。当上级部门采取运动形式贯彻部署任务或检查验收时，我们看到了一个高度关联的治理模式；而当工作部署通过例行渠道实施之，我们看到了发包制过程的运作。这些上下级互动过程为第3章中讨论的政府不同治理模式的采用和转化提供了微观基础。也就是说，下级针对上级所选择的应对策略会影响和制约上级部门的策略选择以及随后的调整转换。第三，我们的案例也进一步讨论了我们在第4章提出的常规机制和运动机制间的对比，特别是客观指标的不确定性所诱发的组织行为以及人际关系对降低风险的意义。显然，这一过程中上下级部门关系并不是恒定不变的，而是随着双方在互动过程中的不同策略选择而发生变化。这些讨论从一个侧面——上下级部门间谈判互动——展现了政策一统性与执行灵活性这一应对机制的实际运行过程，以及常规与运动机制的交替运用及其微观意义。我们下面各章的研究工作继续展开和丰富这些主题。

1. LH“第二幕”，第12页。基于来自田野观察的整理材料，下同。
2. LH“第二幕”，第12页。
3. LH“第二幕”（2009），第7页。
4. LH“资料整理08-1010”，第12、15、26、29页；“第二幕”（2009），第28—29页。
5. LH“应对策略”。
6. LH“以奖代补应对策略“，第2—3页。
7. LH“市局应对策略”，第6页。
8. LH“资料整理08-1010”，第1页。

9. LH“2009通报汇总”。
10. LH“资料整理08-1010”，第4页。

第6章
基层政府间的“共谋现象”

我在第1章导论中提出，国家治理逻辑的一个重要机制是中央决策的一统性和地方执行的灵活性。前者为维系强大国家提供了组织基础和象征性基础，而后者为国家运行的实际过程和有效治理提供了基本条件。这一章着眼于中国政府在执行自上而下政策指令时的一个普遍现象，即基层上下级间在执行更上级部门所部署任务时的共谋行为，分析这一现象在国家治理制度逻辑中的角色及其意义。以上各章从不同侧面涉及讨论的国家治理逻辑为本章的讨论提供了一个大的背景和分析框架，也为共谋行为在国家治理过程中的角色和意义给予了恰当的定位。我在第3章特别指出，基层政府间的“共谋现象”在“检查验收”环节尤为突出。从第5章提出的政府内部上下级间的各类谈判背景下，我们不难看到，正式谈判与非正式共谋是下级针对上级不同策略的应对抉择。因此，基层政府间的共谋现象与以上各章讨论的主题密切相连，体现了地方执行灵活性的一个重要方面。

问题与现象

作为中央政策执行过程的最终环节，基层政府在中国政府组织制度中有极为重要的战略位置，在前面各章已经引用了许多关注分析基层政府的状况和行为的研究文献，这里不再赘述。在中国政府组织制度中，贯彻执行上级政府的各项政策指令是基层政府的一个重要工作内容。上级决策者和政策研究者经常用“上传下达、令行禁止”这样的词汇来形容基层政府工作的理想状态。但实际生活中一个引人注目的现象是，在执行来自上级部门特别是中央政府的各种政策指令时，一些基层政府常常共谋策划，采取“上有政策、下有对策”的各种做法，联手应付自上而下的政策要求以及随之而来的各种检查，导致了实际执行过程偏离政策初衷的结果。例如，一位镇政府主管计生工作的官员这样描述有关的检查工作：注

> 省市县都组织检查。当省里来检查时，市、县、镇联合起来对付省的检查团；当市里来检查时，县镇就联合起来对付市里的检查团。省里到县里检查时，事先不通知去哪个镇或村。但是，实际上各地政府都联合起来对付检查团。省里来的时候，市里县里就提前来打招

> 呼："你们那里的问题处理好……"检查团到了县里，各个镇都得到通知，严阵以待。一旦领队的得到通知去哪个村，在去那个村的路上就有电话通知到那个村，连车号、时间、地点的消息都十分详尽。检查团一般都是早晨八点以前就到达。所以，一大早，村里妇女小组长就在各个路口把守，一旦发现情况就立即通知村里，把有问题的孩子转移出去……我工作六年来，除了有一个乡被省检查团查出来外，只有两次（两个镇）是县里检查出计划外的问题，做了一票否决的处理，镇书记和镇长都调换了工作，没有重用。县里也没有向上报告。

这种上下级政府间联手应对上级政府的现象普遍地存在。媒介报道更多地注意到了这些负面状况。例如，煤窑安全事故发生后，事发地基层政府间层层包庇，封锁消息，隐瞒不报。再如，媒介时有报道，某些基层官员滥用权力，压迫民众；一旦事发，自上而下调查时，那些基层政府上下级也经常互相掩盖，大事化小，小事化了（艾云2011，陈桂棣、春桃2004，高王凌2006）。这些行为有各种表现形式，或者是基层政府出现问题后游说直接上级部门为之掩盖保护；或者是直接上级部门要求下级部门掩盖问题，以应付来自更上级政府的要求和检查。更多的情形下，这类行为体现在上下级基层政府持续双向的互动过程中。因为这些应对策略和行为常常与上级政策指令不符甚至相悖，所以它们大多是通过非正式方式加以实施（例如，"打招呼"、私下安排等）。我用基层政府间"共谋行为"这一概念来概括描述这类非正式行为。

值得强调的是，我所关注的基层政府"共谋行为"是在中性意义上使用的一个分析概念。如下面所讨论的，这些"共谋现象"在很多情况下是基层政府执行政策时所表现的灵活性和适应性，是制度创新的一个重要源泉。当然，各种各样的基层政府间共谋行为，时常是中央政府所不愿意看到并且力图克服的，但这类行为的范围之广、程度之深、表现之公开、运作之坚韧意味着，这些组织现象建筑在稳定持续的组织制度基础之上和相应的组织环境之中，可以从组织学角度对这一现象加以解读分析。

我的中心命题是：在中国行政体制中，基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化了的非正式行为。即这种共谋行为是基层政府所处制度环境的产物，因此有广泛深厚的合法性基础和特定的制度逻辑。这里使用的"制度化"概念来自组织社会学中的新制度学派（Meyer and Rowan 1977，参见周雪光2003）。"制度化"的意义是，某个特定的组织行为或组织结构被社会或组织环境中有关各方所广泛接受，因此具有合法性或合理性；而组织环境中的制度化机制促成这类现象的稳定存在、重复再生。基层政府间的共谋现象具有这些制度化特点：一方面，这些共谋行为大多与正式政策法令的明文规定不一致甚至相悖，旨在应付、欺骗、蒙蔽上级政府，因此多以非正式形式出现。但另一方面，这些行为并不是个别官员或个别部门的私人活动；在许多情形下，它们在正式组织权力结构下公开运作，以政

府部门的组织权威辅以实施，甚至是大张旗鼓地加以部署安排。这些做法已经成为上下级政府甚至中央政府的“共享常识”（common knowledge），可以说是特定的组织环境中制度化了的非正式行为。扼要言之，这些“共谋现象”是国家治理的制度逻辑的一个有机组成部分，是“政策一统性与执行灵活性”的具体表现。

“共谋行为”的组织基础和制度环境

在经济学研究中，“共谋行为”（collusion，亦译“合谋行为”）这一概念指在非充分竞争的寡头市场（oligopoly）条件下，几家大公司秘密协商定价、瓜分市场等违反反垄断法的经济行为。这些行为通常是与社会利益相悖，违反政府法令、有碍市场竞争，因此它们通常是隐蔽的、非正式的共谋行为（Tirole　1988）。经济学研究认为，共谋行为的激励在于这些私下协议有利于参与者之间通过非竞争手段获取超过竞争价格的利润。近年来的经济学研究注意到共谋行为与官僚制组织之间的关系。例如，导致共谋行为的一个原因是组织内部各方的信息分布。不对称信息使得公司所有者（委托方）无法有效控制经理（管理方）和员工（代理方）之间的共谋现象。我们在第3章借用了梯若尔（Tirole　1986，Tirole　1992）提出的委托—管理—代理三级间组织结构中的博弈模型。在这里，我们关注的共谋现象是指管理方与代理方“共谋”应对委托方的博弈过程。

我借用梯若尔（Tirole　1992）使用的上述概念，对本文的研究对象给出一个更为准确的界定：本文讨论的共谋行为是指基层政府与它的直接上级政府相互配合，采取各种策略应对来自更上级政府的政策法令和监督检查。我们的关注点是基层政府（代理方）、其直接上级政府（管理方）和更上级政府（委托方）三者之间关系，特别是指基层上下级政府针对其更上一级政府的共谋行为。在这里，基层政府、直接上级政府、更上级政府三方的位置是相对的。例如，在落实中央政策时，省、市、地、县等各级政府都属于相对的基层政府；在执行省级政府指令时，地、市、县政府属于相对的基层政府；而面对县政府部门的检查，镇政府和村委会则属于相对的基层政府。为了叙述的方便，下面我以“基层政府”（作为管理方和代理方的基层上下级政府）应对来自“中央政府”（委托方）的共谋行为加以讨论。但是这里提出的基本观点适用于其他层次的针对上级政府的共谋行为。

本章讨论的政府间共谋行为与经济学中关注的企业间共谋现象有一些类似之处。第一，这些行为涉及政府部门或官员之间的互动，是一种非市场性活动。第二，这些行为通常是非正式的行为。第三，无论厂商间还是政府间的共谋行为，其中委托—管理—代理三者关系的信息结构、利益分配等都有许多相似之处。因此，产生这些行为有相似的机制和环境条件。

但这两者又有一些重要的区别。首先，厂商组织间的共谋行为通常是平行正式组织间的非正式合作；但基层政府间的共谋行为则是官僚组织内部特别是直接上下级政府间的互动，是建立在官僚组织等级制度上的稳定关系。其次，前者面对政府管制这一强大的制度环境，因此通常是秘密的；而后者多是政府组织正式结构内部的运作，常常是公开的秘密。这两个特点导致了基层政府间共谋行为在实际执行过程中诸方面的独特性。

从组织学角度来看，基层政府共谋行为不是中国组织制度所特有的现象。随着现代组织（如政府组织、公司、学校、非营利组织）规模的扩大，一个困扰官僚组织的现象也日益凸显出来，即政策制定与政策执行环节之间的松散连接、分离偏差甚至相互对立。这一现象主要表现在，组织上层的决策意图在实施过程中被具体执行者注入不同的解释、使用不同的执行方式，因此被曲解、转嫁，其结果常常与决策的初衷大相径庭，甚至适得其反。执行过程的差异偏离在很大程度上是规模的代价。组织规模的扩大意味着，行政命令得以贯彻执行的链条相应地拉长，因此更多的中间机构和人员参与执行的过程中。[注]组织成员并不是机械执行上级命令的抽象“组织人”，而是由带有各自想法、情感、利益的社会人构成的。他们必然要把自己的认知、思想、利益带入执行过程。基于这一认识，组织学家马奇（March　1988）提出了一个重要命题，即执行过程是组织决策过程的延续。这一思路将政策制定过程与执行过程作为一个整体加以分析讨论，在理论上对基层组织的执行参与人员和机制给予特别的关注。在这个意义上，一个没有考虑执行过程的决策是一个不完整的决策；同样的，一个没有将执行过程考虑在内的决策研究是一个不完整的决策研究。

传统的组织学理论将正式组织看作是理性设计的产物。在这一思路中，组织是人们为了达到一定目标而设计的理性工具；例如，为追求共同政治目标而组成政党组织，因为某个领域的管理协调而建立政府管理部门，为实现某种发明、生产或盈利而组建公司，为实现教育目标而建立学校等等。为了有效地达到组织目标，人们在正式组织框架内提出了各种有关工艺流程、分工合作、信息加工、激励机制等组织设计。然而，大量组织研究发现，正式组织在演化变动的过程中，并不总是按照人们的理性设计运行的，而常常受制于制度环境中的其他机制和条件。第一，一个组织的生存必须与所处环境交换资源而得以生存发展。因此，组织的各种行为举措受到所处环境的制约和塑造。组织行为在很大程度上反映了对所处环境的应对策略，这是半个多世纪以来组织社会学研究的一个共识。因此，对组织行为的解释得益于对组织环境的分析。第二，组织机制设计的有效运行是有条件的、有范围的。如果没有清楚地意识到这些条件范围而盲目地应用，就会得到适得其反的效果。例如，严格的规章制度对于上传下达、执行指令是有效的组织结构，但是它对该组织因地制宜地应对当地具体环境有很大的约束性。

我们的组织分析起点是：组织是一个在有限理性制约下不断演化变动的生命体。组织行为的有限理性、组织对环境的依赖性和组织设计的条件性这些基本认识是本书组织分析的出发点。

社会学家早已注意到政策执行过程中非正式行为的重要性，并提出了“变通”这一概念来描述解释非正式关系在执行中央政策过程中的重要作用。例如，孙立平、郭于华（2000）发现，在征收农业税时，村干部不是使用正式制度的语言而是用非正式关系来说服农民。应星（2001）发现，基层干部通过“变通”国家政策和上级指示来处理解决或缓和基层问题和冲突。这些研究强调了在政策执行过程中非正式行为的重要性。这里讨论的“共谋行为”与“变通”概念有所不同：第一，我从组织分析角度进行理论解释和分析，提出一个与以往研究不同的理论角度和解释逻辑。第二，以前研究关注点是国家政权与社会民众的交接点，而本章关注的是政府内部的共谋。第三，以往研究工作大多讨论“变通”策略对完成自上而下的政策指令的积极作用，而我关注的是更为普遍的政府间共谋行为，其中既包括正面的变通，也包括负面的“歪曲执行”，既包括基层政府与民众之间的互动（如基层政府与村民百姓在计生领域中的共谋行为），也包括基层政府间的互动。在我的分析框架里，上述“变通”行为是共谋现象的一个特例，即在共谋行为中采取了不同场景定义和情景逻辑的具体做法来“灵活”执行自上而下的政策。这类变通做法与我们讨论的共谋行为在实际执行运行中都属于同一类行为，即政策制定与政策执行的分离偏差，两者可以从本章分析的组织基础和制度环境中找到同样的稳定存在的渊源。

从组织分析角度来看，共谋行为反映了中国政府组织制度环境、组织决策过程、激励机制诸方面的不兼容性及其矛盾，以及由此产生的应对机制。从这个分析角度出发，我提出组织现象的三个悖论来概括描述这些问题：（1）政策一统性与执行灵活性之间的悖论；（2）激励强度与目标替代的悖论；（3）官僚制度非人格化与行政关系人缘化的悖论。下面围绕这三个方面来分析和讨论导致共谋现象的制度逻辑。

政策一统性与执行灵活性之间的悖论

我在第1章指出，政策一统性与执行灵活性是国家治理基本矛盾的应对机制之一。在这里，我进一步讨论这一机制在实际运行过程中的意义。在规模庞大的等级组织中，上级部门通过行政指令（或政策）的机制来指导规定下级部门的工作部署以实施其组织目标，这是政府部门活动的特点之一。中国各级政府属于同一个庞大的官僚体制，上下级政府有直接的行政隶属关系，但越级的上下级政府间或平级的各个政府机构间没有直接的行政关系。所以，对于一级地方政府来说，他们主要向直接上级政府负责；而来自非直接上级政府的各种政策法令和平级政府机构的往来可以看作是它所面临的环境压力，它们之间关系可以从组织与环境关系角度加以分

析。在这些环境条件中，最为重要的是来自上级政府特别是中央政府的各种政策法规的任务部署。自20世纪90年代中期以来，随着财政资源向中央政府集中，政府决策的集权程度大大强化。“号令自中央出”成为诱发各级政府行为的一个基本制度环境。

这一特定环境条件的突出特点是来自中央政府的政策一统性，即中央政府（或者有关部委机构）制定的政策指令在不同地区或部门贯彻落实有相当程度的一致性。在实际生活中，我们不难看到这种政策一统性的诸多表现：各种政策指令以自上而下的渠道延绵不断地传达到各级政府，覆盖了其整个管辖领域范围中的不同地区部门，而基层政府（或有关部门）则根据政策指令贯彻落实。一旦某项政策下达，各级政府则通过宣传动员、制定细则、部署实施等方式层层加以贯彻落实。与此同时，各级政府也常常按照各自需要部署相关的活动，用组织动员渠道加以贯彻。随之，上级政府通过收集资料、听取汇报或直接检查等方式加以监督验收，防止执行中的偏差失误。在基层政府，我们常常看到这种状况：来自上级政府的各项任务部署和随之而来的检查验收接踵而至，令人应接不暇，基层政府的许多时间和精力都花费在应对上级政策和相应的检查部署之上（赵树凯 2010）。这是中国基层政府面临的基本环境条件。

这种一统性反映了集权决策的一个基本特点：指导全局的政策产生于一个集中的过程，其政策内容只能“一刀切”，不可能考虑所有地区的不同差异，决策者也没有能力直接评估执行过程各种落实的合理性。政策一统性体现并强化了中央政府实施治理的能力。[注]然而，政策一统性的一个难以避免的后果是，其政策在不同地区、部门执行过程中与当地实际条件状况不能完全相符，从而带有微观层次上的不合理性。例如，计生政策是统一的，但是不同地区因生育意愿、政府资源、组织设置等不同，其执行政策的难度和实现目标的可能性相去甚远。再如，引进外资的目标是统一的，但是不同地区的经济发展基础、生产设施、自然或人文条件有巨大差别，引进外资的硬件和软件条件大相径庭，其成功的可能性也每每不同。这些微观层次的差异性意味着，在国家政策一统性的背后，执行过程的灵活性是一个不可缺少的运行机制。实际上，在实际生活中我们可以观察到执行“灵活性”的各种表现方式。例如，政策执行过程中在空间与时间上的差异。在空间上，不同地区和部门在实际执行过程中有不同的做法和结果，这些差异性得到上级政府的允许和默认；在时间上，政策执行的效果和力度在不同时间点上是不同的。在上级政府大张旗鼓的政策实施过程中，不同地区可能暂时保持了高度的统一性（例如，清除违章摊位）；但风头一过，地区间的差异故态复萌，这些差异被默认为是合理的。灵活性也体现在公开与隐蔽的方式差异上：在公开场合，各个地区保持与中央政策的高度统一，但是在实际运作过程中则表现出隐蔽的各行其是，适应当地的特殊情况。

从组织设计角度来看，我提出以下三种不同性质的执行“灵活性”。最为主要的一种形式是，政策本身留有许多执行灵活性的空间，例如国家许多政策的执行细则由各地政府制定或相应调整，乃至默认甚至鼓励执行政策过程中的灵活性。这些做法实际上把政策的解释权和执行权给予基层政府，把监督权交给它们的直接上级部门。这一制度设计的道理显而易见：直接上级部门更为了解有关下级执行部门和执行过程的信息，他们作为监督人可以更为有效地评估执行过程灵活性是否合理。这种执行灵活性为上下级基层政府之间在执行政策过程中加以解释变更等提供了合法性基础。例如，贺东航、孔繁斌（2011）关于林权改革的研究指出，中央政府在制定了大政方针之后，将制定细节和具体落实的控制权交给了中间政府，然后由基层政府实施之。这一点与第3章讨论的政府内部权威关系的控制权理论十分吻合。

另外一种“灵活性”体现在用不同手段或在不同领域渠道之间实行资源转移以完成某项任务。基层政府在执行政策的日常工作中，时常面对多重任务与多重目标。许多组织行为（例如动员资源的手段和渠道）在某一个政策点上来看是不合理的，但是从另外一个政策点上来看却是合理的。例如，一个镇政府同时接受了上级部门推动的“村村通”修路工程和“退耕还林”项目的落实安排。在“村村通”项目的执行过程中因为款项不足而导致集体负债。当还债资源没有着落，债主催逼上门时，基层政府可能不得不挪用其他专用款项（例如退耕还林资金）以解燃眉之急。从退耕还林专款专用的财务制度来说，这一做法是不合理的。但是，对于基层政府面对燃眉之急的多重目标多重压力的情形，采取这些临时做法或者默认下属部门这些做法却是合理的。事实上，基层政府日常工作的运转在许多情况下都是以这种方式进行的。许多从某一正式制度角度来看是不合理的行为，在基层政府处理繁杂日常工作而资源匮乏的实际情况下却是合理的，是司空见惯的。

第三种“灵活性”的情况是，中央政策是合理的，但是它涉及某些群体的利益，因此这些群体通过执行过程中的灵活性操作加以歪曲，达到维护本群体私利目的，而政策制定者没有能力实行有效督察。例如，在落实救济政策过程中，执行人员可能利用权力营私舞弊，假公济私，为私利而歪曲执行国家政策。

以上这三种情况是为了理论分析的方便而提炼出的“理想类型”（ideal type）。从社会利益角度来看，第一种情况是合理的，也是政策制定者允许甚至鼓励的。第二种情况从政策制定者来看是不合理的，但是从执行者和直接上级（代理方和管理方）甚至社会利益角度来看可能是合理的。注第三种情况从政策意图和社会利益角度来看都是不合理的，是正式制度设计所力图杜绝的。但是在实际运行中，这三种情况常常相互交织，难以明晰分辨。一方面，追逐私利的行为也常常打着执行政策的合理性的幌子；

另一方面，政策执行本身是一个各种机制过程交织互动的过程。例如，某镇为了完成上级部门部署的“村村通”修路工程，默认村委会因资金不足而克扣退耕还林部分资金的做法，而在使用这些资金时也有村干部趁机中饱私囊。当上级政府追查下来时，县、镇、村干部通过共谋行为来掩盖这些问题。从县政府来看，“村村通”工程需要资金但村委会无力通过其他渠道筹措，由此挪用退耕还林部分资金来达到这一目标是合理的；从镇政府来看，挪用资金完成这一工程完成了上级交给的任务，为镇政府出了政绩，减轻了工作压力，这是值得鼓励保护的好事；而从村政府来说，上马修路为民服务是办了一件实事，但其中不排除有个人的私利。不难看出，在这个项目的执行过程中这三种情况同时出现，互相交织。如果严格处理村干部私自挪用资金则意味着修路工程无法进行，上级任务无法完成，村集体陷入瘫痪。对于基层政府来说，不难判断两者之间的利弊取舍。

那么，是不是可以通过某种理性设计使得基层政府在执行过程中将这三种情况区别开来，“去莠存良”，坚持“好的”灵活性而摒弃“坏的”灵活性呢？从组织分析角度来看，这是难以做到的。我们可以借用威廉姆森（Williamson 1985）关于“有选择干预”（selective intervention）命题来讨论这一问题。他指出，在市场和官僚不同机制并存的情况下，委托方并不能任意选择市场机制或官僚机制来解决组织内部问题。贝克、吉本斯和墨菲（Baker，Gibbons and Murphy 2001）将这一思路模型化了。这里的道理是，不同的治理机制有不同的激励，依赖不同的组织结构，而这些各类组织结构和激励机制并不总是兼容的。某一机制一旦制度化，就会排斥不兼容的其他机制；而不同机制的任意替代会引起内部冲突，从而导致组织的不稳定性。这个命题也可以应用来解释上级政府在“灵活性”和“歪曲执行”这两个方面进行“有选择干预”所面临的困境。一个组织制度建立了允许“灵活性”的机制意味着鼓励执行人员发挥主观能动性，积极寻找答案，解决问题。为此，需要有意识地选拔有这些特点的人员，使用激励机制鼓励这类行为，在组织结构中提供相应的空间。而这些做法成为组织的常规（routine）而得以保存。因此，那些临时制止“灵活性”以防止“歪曲执行”的有选择干预方法与已有行为方式、共享认知、激励机制等诸方面不兼容。各种不同性质的灵活性在实际生活中交织融合，难以在执行过程中将政策允许的合理灵活性与不合理性的行为严格区分开来，所以“有选择干预”的策略无法有效实施。当上级政府默许下级政府在此时此地通过挪用资源完成它所要求的“重要任务”，也是在无意间同时默许了下级政府在彼时彼地以同样方式完成其他的“重要任务”。也就是说，在上级政府默认政策执行过程中的灵活性的同时，它也不得不为其他方式的灵活性提供合法性基础。

这种合法性的一个重要渊源来自上下级政府在实际运行过程中所产生的共识。例如，艾云（2011）的研究发现，在计生政策执行过程中，各级

政府同时扮演着“检查者”与“被检查者”的双重角色。当县计生局在应对来自省市上级部门的检查时，他们作为被检查者一方，与镇政府和村委会一起参与“共谋行为”。而当县计生局检查下级部门的工作时，同一批官员则扮演着“检查者”的角色，而且这种角色转换常常在一夜之间实现。在这些过程中，各级政府官员身处双重角色，深谙这些游戏规则，他们的双重角色参与本身给予了“共谋行为”以合法性基础，即各级政府默认这些行为的合法性和合理性。上下级政府间的关系也经历了一个微妙的转换：从正式行政关系到非正式运作关系，从上下级关系到同谋关系；而官僚等级制度也随之被弱化了、人缘化了。在这个角色转化的过程中，不同参与者的认知得以同化，形成共识，成为广为接受的合法基础（参见Zhou，Ai and Lian 2012的进一步讨论）。

在这里，我们看到了政策一统性与执行过程灵活性之间的一个组织学悖论：国家政策越明确一统，它与地方实际条件的差异就越大，政策决策过程与执行过程的分离就越大，其执行过程就不得不越允许灵活应变。注因此，政策一统性本身隐含了执行灵活性的在根据；而执行灵活性同时为基层政府间的共谋行为提供了合法基础。从基层政府日常工作来看，执行过程的灵活性与共谋行为同类行为的不同表现形式，是不同标签下的同类行为。当中央政默认这些行为时，它们便被认为是合理的；而当中央政府强力推行其政策时，这些行为则被认为是不合理的，但是又常常是贯彻政策所不得不采取的，因此必然会以隐蔽的非正式方式出现。由此，共谋现象应运而生。这一悖论为共谋行为的合理性提供了基础，促成了共谋行为的制度化。我们提出这样一个基本命题概括上述的政策一统性与执行灵活性之间的悖论：政策的统一性越强，它与基层实际情况的差异越大，基层政府在执行过程中注入的灵活性就会越大，因此基层政府间共谋行为的空间便越大。

这一逻辑还表现在其他方面：政策制定层次越高，它与实际利益相关者之间的距离越远，其一统性越高。依同一逻辑，如果资源分配分割越细，流动的渠道越狭小（如资源细分为各种类型，由相应政府部门管辖），其一统性也相应越高，故决策过程与执行过程的分离就会越大。例如，在农业领域中，将农林牧副渔分解到各个相应部门（农业局、农机局、林业局、水产局等等），使得资源只能在一个狭小定义的部门流动，否则即为“违章挪用”。因此，我们可以提出相应的命题：一个领域中的资源分配渠道越集中或者政策执行的链条越长，基层政府在执行过程中注入的灵活性越大，因此基层上下级政府间共谋行为的合法性便越强。

激励强度与目标替代的悖论

如果说执行政策的灵活性为共谋行为提供了合法性制度环境的话。那么政府制度中强化激励机制的做法则是在组织基础上提供了直接的驱动

力。政府改革的一个重要内容是推动对干部政绩的考核，提高激励强度，从而更好地诱发设计者所期待的行为，使得基层政府官员的利益与中央政府的意图保持一致。然而这些激励机制常常没有发生其预期的作用，甚至适得其反。在政府组织改革的举措中，有时激励的设计与实际组织运行逻辑不符，导致了激励机制与组织目标不兼容甚至冲突的情况；而这些矛盾冲突造就了与中央政策相悖的利益共同体，为基层政府间共谋行为提供了利益基础，在执行过程中组织的正式目标被基层官员切身利益产生的其他目标所替代。我提出“激励强度与组织目标替代”这一悖论来描述分析这类现象。

组织学研究很早就注意到了“目标替代”这一现象。德国学者米歇尔斯（Michels　1968）在研究20世纪初欧洲国家劳工组织和社会主义党派时发现这样一种情形：许多组织在实际运行过程中常常由于种种原因背离其原定的正式目标而实际上追求与原来目标不同甚至相忤的目标。他提出了“目标替代”（goal　displacement）这一概念来描述这一组织现象。社会学家韦伯（Weber　1946）也注意到了类似的现象。他指出，官僚制组织形式有职责分明、按规章制度办事等特点，有助于实现组织的理性目标；与此同时，官僚制组织有可能演化成以自我生存为目标的生命体，而不是致力于实现组织设计初衷的理性目标。

本章所关注的基层政府间共谋现象正是目标替代的一个突出表现，即共谋者在这些应对过程中以新的目标来替代中央政策的原目标。而这种目标替代的非法性诱发了隐蔽的非正式的共谋行为。例如，在计生检查的过程中，基层政府的工作目标常常不是集中精力落实好有关政策，而是通过作假、变通来应付上级政府的检查。安全事故发生后，掩盖事故真相成为某些责任人的首要目标，而不是查找原因，有效解决和预防类似问题。由此，我们解释共谋行为的组织目标替代之原因的一个命题是：政府内部的考核机制设计在很大程度上促成了基层政府间形成利益共同体，为各方维护共同利益而参与共谋行为提供了另外一个制度化基础，导致了目标替代。

近年来政府改革的一系列举措中，一个重要的组成部分是规范政府官员行为、调动其积极性的激励制度，包括目标责任制和奖惩分明的规定，以及更为具体可测的指标和手段，以防止政策落实过程中的走样偏差导致目标失落。这些激励制度有以下几个特点：（1）许多政策有明确可测的责任目标。例如，计生政策在某县的贯彻落实被分解为300分，从出生率到报表上墙，方方面面无所不至。（2）激励机制有明确的“连带制度”，即一旦出了问题，追究有关上级部门的责任。（3）“激励力度”大大增加。例如，计生工作的“一票否决”规定意味着，一旦这一领域出现问题，其具体负责官员和主管领导及上一级领导都会受到相应的处罚。从组织学的角度来分析，这些激励机制的设计通过提高违规的成本（激励力度）、测量准确性

（具体指标）和责任落实（连带机制）来提高国家政策落实执行的有效性。

组织中激励设计的目的是诱导有利于组织目标的行为。但是，如果激励设计不当，就会导致与组织目标相悖的行为。有效激励设计的基本前提是，设计者必须对组织激励与人们组织行为之间关系有深入了解。组织学家克尔（Kerr 1975）这样阐述这一命题：如果你对行为A提供激励，而期待得到行为B，那是十分愚蠢的。近年来的社会科学研究工作在有关激励方面有了新的进展。我们不妨引用经济学家米尔格罗姆和罗伯特（Milgrom and Roberts 1992）的研究来说明。有关激励强度的一个原则是要考虑“员工努力程度和产出之间的关系”。如果员工无论怎样努力，都难以改变其产出的话，增加激励强度只能诱导员工通过作假来达到自上而下的预期。激励强度的另外一个原则是，激励强度应该与“测量表现的准确程度”成正比。如果一个官员的政绩表现难以准确测量，提高激励强度只能是诱使他们加强与上级主管官员的非正式关系，以便规避仕途风险。

由此可见，制度设计和激励机制设计不当会导致事与愿违的后果，犹如政府晋升制度中有关政绩考核的激励机制为基层政府向下攫取资源提供了强大的推动力（周雪光2005a，参见本书第8章）。同样的逻辑也可以用来解释共谋现象。面对无法完成的目标和强大的激励（惩罚）压力，基层政府只能通过共谋行为来应对。例如，上级政府在制定目标时急于出政绩而提出不切实际的目标，在制定政策和下达任务时没有考虑到执行的成本和困难程度，共谋行为便易发生。有一个街道负责人这样观察道：

> 过去出台一个政策前要试点考察，有一个程序。现在上级领导都急于出成果、出政绩。有时候他提出一个项目，还没有试点完成，就急于全面推广。结果是与下面的情形差别很大……我们日常工作里要面对许多困难。最为困难的是你的上级给你的任务不现实，根本无法完成。现在的领导仍然是按拍脑袋的方式做事。有时领导让你三天之内给他摘下月亮来！他不管你能不能做到，只要你给他办成。现在的领导给你直接下命令，不听你解释。他只要结果，不管过程或者你是怎样做的。（访谈记录G0515）

在这种强大压力下，基层政府或被迫采取共谋行为以应付上级政府，或采取其他手段，通过挪用其他资源完成任务。而挪用资源意味着违规，进一步诱发了共谋行为以掩盖之。这样，惩罚失误激励机制诱发了与预期相反的组织行为，诱发了目标替代这一组织现象。在我的田野访谈中，一个基层政府干部有如下观察：

> 计划生育，一票否决。如果不做好，镇、区、市的所有工作都会受到影响。当然如果做得太好了，也不行。一个镇管计划生育的专职

人员只有两个，根本不够用。我们雇用了二十多人。这些人没有财政拨款，只能靠罚款养活。如果计划生育做得太好的话，没有罚款，就无法养活这些人了。所以，总是有一个自然平衡点，每年总有两三个违章的，罚个二三十万，正好够养活这些人。（访谈记录G0520）

同时，激励制度中的连带机制造成了基层政府之间的利益共同体。在政策执行过程中，如果难以完成任务，后果严重，那么基层政府必须通过非正式机制化解由此产生的环境压力。例如，在计生领域中，一旦出现问题，不仅具体负责人要承担责任，而且追究主管领导和上级政府领导的责任。这种连带责任机制诱发产生了“一荣俱荣，一损俱损”的利益共同体，加剧了基层政府间的共谋行为。在资源向中央政府高度集中的情形下，基层政府常常负债累累，捉襟见肘。执行政策过程中的资源经过层层克扣，到了基层已经远不足以有效运作。在自上而下的频繁检查活动中，基层政府和有关机构常常疲于应付这些活动，他们的工作中心逐渐从贯彻政策移位到应付来自上面的检查。在许多情况下，一统化政策不适合当地情况，执行的成本太高甚至根本无法完成，迫使基层政府不得不在应对策略上大做文章。面对明确可测的责任目标无法完成的情况，基层政府官员编造同样“明确可测”的虚假资料应对，而直接上级部门明了政策执行的难度和下属部门捉襟见肘的窘况而默认允许。在这个意义上，正式制度的激励强度（如一票否决）加大了问题暴露的后果风险，这恰恰诱发了在目标无法完成的条件下以共谋行为规避风险的冲动。我们将上述讨论概括为如下这样一个命题：在激励与组织目标不一致的情况下，正式激励机制力度越大，目标替代的现象越严重，共谋行为的驱动力便越强。

官僚制度非人格化与行政关系人缘化的悖论

在观察思考基层政府间共谋现象时，我们注意到一个令人困惑的现象：近年来政府机构运作的制度化有了很大进展，法令法规的制定实施、政策落实的步骤细则、政府官员的素质等都有了很大的进步，但基层政府之间的共谋现象却没有因此明显改观。从直观上和政策意图上，各种规章制度的颁布实施、考核指标的数字化和操作化这些正式制度化的努力理应提高组织制度的规范作用、削弱参与者的人为偏差。正如韦伯（Weber 1946）所指出，官僚制组织的一个特点是非人格化（impersonal），即按章办事，不徇私情。随着政府组织正式化程度的提高，建立在规章制度基础之上按部就班的日常操作也应该逐渐成为组织行为主流。从这个意义上，这些制度化建设也应该减缓、缩小政府间共谋行为的程度、缩小其范围。但是，在实际生活中，我们却看到了与此相反的行政关系人缘化倾向，即在实际运行过程中，组织内部和组织间的交往在很大程度上通过非正式关系——人缘化及其关系网络——经营运作；各级政府官员花大力气

经营与上级部门领导、同级同事以及各个合作单位之间的非正式关系和特殊性关系。于是，我们观察到这样一个奇怪的现象：一方面法规条令、正式制度安排不断出台，另一方面非正式关系、特殊性纽带在日常工作中不断延伸强化。而这些稳定可靠的非正式关系为政府间共谋行为提供了重要的非正式制度条件。在这里，我们提出官僚制度非人格化与行政关系人缘化这一悖论来描述和解释这一现象，讨论它与基层政府共谋现象之间的关系。

组织研究很早就注意到，在正式组织中，组织成员之间不仅有建立在组织结构地位之上的正式关系，同时也有与组织正式结构不同的非正式关系。成员间正式组织关系与非正式关系相比较，前者具有普遍性、一般性的特点（universalism），即公事公办，按制度办事。而后者隐含着特殊性关系（particularism），即成员间互动因他们各自的社会关系的差异而迥然不同。正式组织之外的各种社会关系（如朋友、同学、熟人）为组织内非正式关系提供了重要的基础。这可以说是差序格局的特殊性社会关系（费孝通1998）在组织内部的体现。与此相应，同一组织内部有同时并存的正式制度和非正式制度。这两者有时是相辅相成的。例如，非正式制度可能有助于员工间的融洽和谐，减轻正式制度的压力，提高工作效率。但有时两者互为对立：非正式制度可以产生与正式组织权威相悖的非正式权威，削弱正式制度的有效性。非正式关系产生的原因和作用因不同组织和环境而异，其作用对于不同组织来说也可能大相径庭，因此需要做具体分析。

我们在第2章对比讨论了韦伯式官僚制度与中国官僚制度之间的差异及其历史渊源，特别指出了中国官僚体制中的向上负责制诱发了以人际关系来规避风险的倾向。这一不确定性是双向的。对于上级官员来说，在正式规章制度缺失或失灵情况下，需要利用人际关系来确保政治忠诚和落实任务；对于下属官员来说，需要人际关系来降低在政策实施过程中发生问题所产生的风险，因为他们的功过奖惩、晋升和流动的职业生涯在很大程度上取决于直接上级的评判，而非正式关系对这一评判过程有重要影响。这一思路可以在这里帮助我们认识中国政府组织内部的人缘化倾向。对目前基层政府共谋现象中的官僚制度非人格化与行政关系人缘化的悖论关系，一个可能的解释是，在目前中国政府组织环境条件下，制度正式化给基层官员的职业生涯带来了极大的不确定性和风险；而行政关系人缘化是政府官员针对这些风险的应对策略。具体说来，在中国政府制度正式化的过程中，各级政府官员面对自上而下任务的刚性、激励机制的强度以及同事间晋升的竞争，他们升迁流动的职业生涯前景与其在岗位上完成任务、做出政绩有着不可分的关系（周雪光2005a，参见本书第8章）。官僚制度非人格化在很大程度上增加了政府官员在执行政策过程所承担的风险和工作考核的不确定性。例如，在没有明确责任目标情形下，下级部门的工作成绩

取决于上级部门的主观判断，可以通过游说上级部门得到通融理解。但如今面临各种有具体指标和考核内容的任务，如果基层政府不能如期完成，就会对其职业生涯产生重要影响。为了应对这些风险和不确定性，他们需要采取相应的应对措施来达到以下双重目标：一方面，他们需要有能力动员资源以便完成任务；另一方面，他们需要经营自身保护的安全网，以便在出现问题时得到保护。这些做法加剧了政府官员对上下级部门和同级单位的合作关系和依赖性，产生了对社会关系网络的需求。而行政关系人缘化正是这些应对措施所导致的结果。

共谋行为通常建立在深厚的非正式关系之上，这是因为需要通过“君子协议”来实现共谋契约。与经济学中讨论的厂商共谋情形不同，在中国政府组织中共谋行为具有合法性基础；因此，“君子协议”非正式关系的盛行不是封锁消息的需要，而是动员资源的需要。我们以政府部门间资源“挪用”现象为例来说明。政府部门为了完成任务需要动员资源，在资源匮乏或分割占据的情形下，我们观察到时常产生资金挪用行为，即政府不同部门之间、不同政策领域之间甚至同一政策领域中不同渠道之间通融拆借资源。例如，吴毅（2007）发现，某乡镇的税收任务无法完成，镇领导通过人际关系买通上级税务单位的负责人来“挪用”其他乡镇完成的指标，顶替该乡镇的任务。这一现象普遍存在（田毅、赵旭2008）。又如，当上级政府向乡镇村庄下达修路任务，所配给的资源不够，需要当地政府筹措不足部分在资金无法筹措情形下，其他领域中专款专用的资金被挪用到修路项目上。再如，地方政府在协助电力网络修建线路铁塔的征地过程中，当与利益所涉及的百姓不能就国家规定的补偿标准（或者经过克扣的标准）达成协议，在任务急迫又不得不完成时，执行人员则通过寻找其他借口去变通（例如，把征地的面积夸大）以便达到双方可以接受的赔偿数目。

这类“挪用”现象有几个特点：第一，这种行为在资源匮乏的基层政府是普遍存在的，在实际过程中确保完成上级任务。从基层政府的角度来看，中央政府在下达政策指令时，经常没有把执行的成本考虑在内，或者虽然有时伴随着相应的执行资源，但被中间环节所克扣。因此在许多情形下，执行政策过程中需要通过挪用资源来完成任务。第二，这些挪用行为大多是违规操作。在组织制度正式化的大趋势下，政府部门间“分灶吃饭”，对资源的占有权也日益明确。这些挪用做法不符合正式制度专款专用的规定，需要通过非正式渠道的同谋行为加以实施。不仅如此，这些挪用行为常常涉及同级基层政府组织间合作通融，而且只能通过非正式制度来运作。这样，执行政策的过程本身产生了非正式制度活动的需求。在这里，资源是一个重要的约束条件，组织间的非正式关系程度与资源依赖程度成正比。在资源充足的机构部门，没有产生利用非正式关系动员资源的压力需求。值得指出的是，“挪用”与否，挪用是否具有合法性，在很大程度上是由组织制度人为规定的，是一个相对的界定：如果一个组织使用资

源的自主权扩大，资源在不同领域之间的流动则成为正常合理的，严格来说也就不存在所谓的“挪用”现象。在这个意义上，挪用资源是政府各部门垂直集权以及由此产生的资源分隔占有制度化的结果，它刺激了跨边界动员资源的需求，人为制造了共谋行为的需求。

挪用拆借是基层政府动员资源的一个有效手段和普遍做法，而非正式的社会关系是这种挪用有效性的重要保证。因此，我们不难理解人们花费极大精力经营各种关系网络以便通融资源流动。在日常生活中，政府官员利用各种机会培养发展特殊性关系。而社会网络关系与共谋行为是一个双向互动的过程：一方面，基层政府各个部门执行政策的任务导致了对非正式行为、社会关系的需求和做法，为人们经营社会网络提供了动力；另一方面，随之而来的行政关系人缘化又降低了共谋行为的成本代价，提高了其回报，从而进一步强化了共谋行为。如此，我们看到一个互为强化的怪圈：上级政府为了防止共谋而集中权力，加大执行过程的激励强度、推动组织制度正式化；而这些做法在很大程度上恰恰诱导、强化了共谋现象：权力越集中，治理力度越大，基层政府面临的执行压力越大，其经营各种关系网络的冲动越强。基于此，我们提出以下命题：在制度正式化的过程中，制度环境压力越大，政策执行的不确定性越高，行政关系人缘化趋势越强，政府间共谋行为的程度便越高。

“考核检查”的案例分析[注]

研究背景：“考核检查”的组织设计

在第3章讨论的政府内部权威关系的控制权理论时，我提出，在一般性的承包制治理模式下，中央政府拥有目标设置权和检查验收权，而将实施执行权和激励分配权交给作为承包商的中间政府。与此相应的是，政府运行的一个重要过程是中央政府（决策者）拥有目标设置权，制定总体计划，然后由地方政府（管理层）逐级分解，下达直至基层政府（执行者）予以落实。为了确保地方政府有效落实国家政策，一个常规的制度安排是上级主管部门行使检查验收权，频繁地对下级政府进行考核检。基层政府间的共谋行为尤其易于发生在“考核检查”这一环节。在这一节，我以基层政府应对“考核检查”的故事来阐释以上的理论讨论。

首先介绍下面案例研究的背景。在自上而下的检查验收过程中，有些考核检查是非正式的、临时性和无关紧要的，有些考核检查则也正式的、制度化的、成文的制度安排，并且考核结果是奖励或惩罚的重要标准，对于地方官员来说具有重要意义。正式考核有清晰、详细和稳定的制度安排，最常见的有年中和年末考核，制定了明确的考核内容、指标体系、考核程序及判定标准等，涉及地方政府各个方面的表现。各职能部或政策领

域还有专业化的制度设计如计划生育年终考核。考核检查的执行过程时常涉及多级政府，但由于国家政策大多通过基层政府予以执行落实，被检查的直接对象主要是最基层的政府，如县或镇（乡）政府。有些考核直接深入政策实施现场和相关对象，例如在计划生育领域，对省市县各级政府进行考核时，上级部门不仅检查文件档案和数据库等文本资料，还深入到村庄进行入户现场调查。从组织设计的理想角度来看，考核检查的目的在于激励地方官员采纳服从上级政府行政指令的行为。

考核检查常常跨越多个行政级别；在这一过程中，部门内部上下级间乃至不同部门间有密集互动，特别适合观察官僚权力的实际运作过程。接受和应对上级政府的考核检查成为地方政府重要工作之一，地方政府机构时常通过密集性动员以应对上级政府（赵树凯2010）。因此，我们可以从考核检查的实际运作过程透视中国政府组织的运作机制，特别是官僚权力作用及其局限。

下面讨论的考核检查案例涉及两个政府机构和两个不同政策领域。第一个案例来源于计划生育政策领域，2007年我们的研究人员参与和跟踪了中国中部某省D县计划生育部门年终考核，观察了省、市、县三级政府进行的三次年终考核过程。第二个案例故事发生于环境保护政策领域，2008年我们的研究人员在中国北方某省Y市环境保护局参与和跟踪了该地区接受中央政府和省级政府考核检查的过程。每次考核检查持续三至十五天不等，研究人员全程参与考核检查过程，包括考核检查的制度安排、组织实施过程，尤其是这个过程中上下级政府讨价还价、应对考核后果等诸多策略性行为。在调查过程中，田野研究人员参与政府日常工作如帮助工作人员完成统计报表、撰写报告等，有时还参与了部分非正式活动（如私下聚餐等），也参与了当地政府部门应对来自上级政府的考核检查的过程。注

信息的控制与反控制：“突然袭击”及其应对策略

作为考核方的考核组和作为被考核方的下级政府之间的互动是考核评估的主要组织过程。考核检查过程涉及诸多方面，最为突出的问题之一是信息控制和反控制问题。在这里，信息指那些特定政策或项目的要素、内容、指标体系等。如在计划生育政策领域，“计划生育率”、“三查率”等都是考核的核心指标。在环境保护政策领域，环保局的一项重要任务是监测各生产基地或企业的污染或污水处理的数据信息，并且保证数据信息符合达到特定政策要求。

在组织研究中，信息一直是至为关键的研究主题。组织学家西蒙（Simon　1947）提出有限理性概念，强调个人和组织加工、处理信息的能力是有限的。马奇（March　1988）指出组织过程中的政治联盟行为，即参与决策过程的各方会策略性地运用信息，因此执行过程是组织决策的信息被策略性利用和再解释的过程。经济信息学指出信息不对称问题、委托—

代理关系问题、合约关系问题等，并由此探讨了组织激励机制设计问题（Jensen and Meckling 1976，Milgrom and Roberts 1992，Miller 1992）。

我们强调考核检查过程中信息存在以下几个基本特征：信息是策略性的、不对称的和模糊的。信息的策略性指考核双方都有利用信息增强自己谈判优势和谋取利益的动机。信息的非对称性指作为执行者的下级政府往往掌握着更多信息。信息具有模糊性指大量关于实施执行情况的信息并不是一目了然或没有歧义的；也就是说，即使是相同的信息也常常存在多种解释。虽然考核检查的指标体系和评价标准有明确的测量标准，但信息的策略性、不对称性和模糊性仍然给以准确信息为基础的考核评估带来了极大困难。不难理解，信息的控制与反控制过程始终贯穿于考核评估的全过程。一方面，考核方（代表上级主管部门）目的是搜集关于某一特定项目或政策的执行情况的准确信息；另一方面，被考核方（下属机构）为自己的利益而策略性地控制和利用信息。考核方与被考核方信息控制和反控制过程为我们研究上下级间互动提供了良好的窗口。

在考核检查过程中，官僚权力体现在考核方的全面监督行为，包括直接检查、搜集信息、考核评估以及奖励惩罚等。如果官僚权力切实有效，应该体现在有效的激励机制设计来制约被考核方策略性操纵信息的行为，以及相应的制度安排来克服在信息有模糊性时行动者进行谋取私利的解释信息的行为。从形式上看，考核检查过程中官僚权力具有非常大的效力。例如上级部门单方决定何时、何地以及以何种方式实施考核检查。考核检查是政府日常工作的重要内容，有时会提前通知考核时间、告知考核内容和指定考核位置，但在许多情形下，上级政府仅仅通告非常有限的信息，如只是告知考核的大致日期段（如某月），而不告知考核的具体位置（例如，哪些村庄）。最典型的形式是“突然袭击”，即在事先没有明确通知的情况下突然临场检查。一种极端的形式是，当考核检查车辆出发时，连车上的考核组成员也不知道目的地何在，而是在上车后打开第一个信封，得知去某县，然后直奔某县；进入某县境内后打开第二个信封，得知去某乡；进某乡境内，再打开第三个信封，得知去某村；进村后，考核组展开拉网式检查。在旁观者看来，这样的检查可谓神秘莫测，以避免地方官员的操纵、造假等干扰行为。可以说，以如此强制的手段进行考核检查正是官僚权力运作的典型表现。此外，上级政府还引入同级政府间相互考核和排名竞争的制度，即由各地区分别组成核查小组，进行跨辖区的相互考核检查。这些地区间存在相互竞争的关系，那些排名在后的地区和官员将受到严厉处罚。因此，（来自其他地区同级政府的）考核员有强大的激励去揭露被考核区域的问题，因此使得本地区的考核得分不会处于排名末位。这一制度安排意在使各区域下级政府间形成强大的横向竞争压力，带来严格的考核检查。

从理论上说，上述制度安排为考核检查的有效实施提供了制度基础，结果理应是所向披靡并得到大量真实信息。然而，我们观察到的情形却是恰恰相反：地方官员采取诸多应对策略有效地软化和应对刚性的考核检查，大多成功地控制和隐藏了重要信息。考核检查过程中，信息分布的结构深深制约着官僚权力的运作过程。现在我们讨论考核检查过程中各方使用信息的策略方式，特别是更大的社会背景是如何影响制约这一过程的。

让我们来看一看考核组的“突然袭击”策略。以2007年A县计划生育局接受省级年终考核实施为例。考核组事先不知道上级政府关于考核时间和地点的具体安排。前一天晚上，他们住在临近目的县的邻县，清晨进入目的县境内。大约八点，省政府打电话给考核组告知考核抽查乡镇及抽查村庄的具体信息。在未通知当地官员情况下，考核组开着自己的车辆径直前往考核现场，一旦抵达目的村就立即封锁整个村庄。然后考核员逐家调查每个家庭的人口信息，与地方政府上报的新生儿花名册相对照。按照“一票否决”规定，考核过程中一旦发现未上报信息如漏报新生儿、错误的统计信息如出生信息等，地方政府官员将受到严厉惩处，包括村干部等还将被追究连带责任。“突然袭击”的目的是确保当地政府官员不能事先控制信息，如转移“问题婴儿”等，然而，我们的田野调查却表明，考核检查过程中地方政府总是占据着地利、人和的优势地位。现在我们详细描述这个过程中所采取的策略。

首先，在考核期间地方官员采取一系列的游击战术，如打探、监视、跟踪等，以获取关于考核组的重要信息，例如考核组成员的工作经历和社会背景、考核目的地等。我们观察到如下情节，清晨，地方政府派工作人员驻守在辖区边境的重要关口，密切监视过往车辆。一旦发现考核组车辆入境，他们迅速将考核组车辆牌照号码、行驶方向、考核组成员等相关信息用手机汇报给县里，县里立刻将信息下达给各乡镇和村庄并要求密切跟踪和监视考核组的行动。可以说，考核组入境后的一举一动都在地方官员的监视中。常常是考核组车辆径直驶向突击目的地，地方政府的车辆紧紧尾随其后，随时向县里更新考核组的最新去向。一旦考核组进入抽查村，县乡官员立即赶到该村。我们观察到这样的情形，考核组的车辆驶入村内但尚未到达村委会，在数分钟里村庄内出现了当地官员的七辆轿车及数辆摩托车。在另一案例中，考核组车辆停靠路边，考核员下车询问抽查村的方向，尾随其后的地方官员也随即下车，从该“线人”那里得到抽查村信息，立即手机通知村庄所在的乡镇官员，并令其迅速应对随之而来的考核检查。这些策略使得“突然袭击”的有效性大打折扣。

其次，考核组即使顺利抵达考核现场也不一定能够搜集到真实的信息。当地官员隐藏或操纵信息以便顺利通过检查验收，这是地方官员应对检查的普遍行为。按照程序，考核员入村进行现场调查，入户询问已婚育龄妇女的生育信息，是否按规定要求定期进行“三查”体检等等，然后核对

存放于村办公室的档案记录。事实上，我们观察到许多在村办公室的文件都是专门用以应对上级政府的，例如，某个乡镇按规定应该建有计划生育服务站，事实上并未落实，只有一间空房子，没有任何医疗措施。在考核前一天，地方官员在得知考核组将要考核视察该服务站后，连夜准备医疗设施、宣传标语、办公设备以及医务人员等，使之看上去好像已经全面有效运作。“三查”证明单上有官方印章、医生签名和当地医院的联络信息。但如地方官员事后所说，这些表单中唯一正确的信息是被体检妇女的姓名，其他信息都是编造的（艾云2008，艾云2011）。

在环境监管领域，我们观察到类似的组织行为。国家环保部考核前夕，地方官员到辖区某电力公司指导迎接考核检查的工作，但事实上是指导电力公司编造有关污染物信息的数据。一名在现场训话的官员如是说：“现在国家考核组的能力已大大提高。如果你的数据呈现出有规律的、直线性的增长模式，他们一看就知道这些数据是编造的。几年前这样的图形可以骗过考核员，但现在不行了。你需要（向另一家公司）学习，他们的图形有升有降并不总是持续稳定上升的，看起来更符合实际情况，也更令人信服。”考核检查的过程是考核方和被考核方相互学习如何博弈的过程。一旦上级主管部门采用新的策略以寻求准确信息，地方官员立即发明相应的应对策略以化解考核检查的有效性。例如，在前一次考核中，考核人员使用能源消耗量来衡量污染程度及其可能的环境风险。在随后的考核中，地方官员已迅速学会如何应对该指标的检查：他们发给当地企业关于能源消耗（例如购电费用）的详细说明，教导其如何准备收据和其他文件，以便大大减少负面的环境评估。

第三，考核员即使发现了违背政策的蛛丝马迹，仍然难以采集足够的证据来加以确认。我们在田野观察中注意到，一旦问题被发现，考核双方的冲突骤然彰显，考核检查过程被强行打乱，直至负面证据消失于混乱之中。例如，在一次检查中，一位考核员发现“问题婴儿”（未上报的新生婴儿），“陪同”她的地方干部迅速果断采取应对行动，呼叫待命在不远处的同事及车辆强行将新生儿及其父母撤离现场。这个过程在数分钟之内业已完毕。考核员还没有来得及记录下违反政策的确切证据，这些“证据”已经销匿无踪。在许多情形下，问题一旦被发现，地方官员立即采用“现场解决”的战略战术，并采用各种手段（如贿赂、辩解、求情等）将问题化解，大事化小，小事化了。

最后，考核抽查点的选择过程也可能被操纵和控制。某省在计划生育政策领域的考核规定是，在市级政府考核时成绩排名最后的县将接受省一级的重点考核检查。市政府将D县作为市年终考核的最后一名上报到省里。但事实上，D县并非是实际工作中最差的县。市里这样做的目的是将省检查团引至政策落实情况较好的D县，而将检查的注意力从其他有更多问题的县转移开来。正如D县里一位官员所说：“这就是游戏规则，市政府要保护自

己的形象和政绩，它当然不会把真正表现最差和具有最严重问题的县上报给省里。任何政府都会这么做的，他们不会把真正有问题的地方暴露给上级主管部门。”（艾云，2010）在环境政策领域，我们也观察到类似的转移上级政府注意力的策略。在2008年的考核检查中，市局负责人请求省局负责人尽力将国家考核组引至其他地区进行考核。在一次检查中，国家考核组选择了四个公司进行考核检查。某官员对一个公司负责人说：“我们尽力安排让检查组最后考核你们公司，如果时间来不及，他们（考核组）就不会来这里考核了。”为此，市局特意调整安排四个公司的考核顺序，尽力拖延时间，使得考核组没有时间对最有问题的公司进行仔细检查。

显然，在考核检查过程中地方官员占据信息优势和主动权，并通过诸多策略影响操纵考核内容、考核对象、问题解决等，从而有效削弱了考核检查的制度初衷，极大制约了官僚权力的有效运作。上述案例引出了有必要进一步探讨的问题：为什么考核检查的组织制度和激励设计未能有效地获取真实信息和诱发符合组织目标的组织行为？下面的讨论会进一步回答这个问题。

官僚权力的“软约束”：社会关系

在韦伯式官僚体制中，官僚权力的主要来源之一是正式法令规章，它为正式权力和政策执行提供了稳定的制度基础。我们的田野调查观察到，社会关系渗透于政府组织的各角落及考核检查的各环节，上级政府的制度设计无法克服考核过程中的非正式关系对组织过程的影响。

我们观察到，虽然考核组尽力回避和绕开地方官员，但如果没有当地官员的陪同或指引，他们大多数时候很难进入调查现场和接触调查对象。考核前夕地方官员已经告知村民不要乱说话。村民因此会抵制考核检查过程，甚至将考核员拒之门外。考核员常常需要在地方官员的陪同下才能入户调查，这一“陪同”过程为地方官员和考核检查组培养非正式关系提供了极好的互动空间。这些陪同人员是地方官员深思熟虑后精心挑选的，如下面的案例所示：

> 省核查组到达县的前两天，一份有关核查组成员的组成和其车辆的牌照号码详细信息的机密报告抵达县里。团队负责人是邻县的官员，他正好与这个城市计划生育局有密切的联系……县委办公室的某个官员也辨认出团队的另一名成员是他的老同学，这位官员被派出陪同该考核组。（艾云2008）

精心挑选“陪同”考核组的地方官员正是为了在考核检查过程中激活潜藏的社会关系。即使地方官员与考核组之前没有社会关系可资借用，在陪同过程中陪同人员可以很快建立起非正式关系并成为应对考核的有效手段。我们观察到地方官员常常通过“拉”关系即找到某个共同认识的朋友、

请吃饭唱歌等休闲活动，以及“送红包”等方式与考核员迅速熟悉起来。一旦在考核检查过程中发现问题，这些私下的社会关系便有助于有效地化解问题。例如，在一次检查中，某个地方官员负责陪同某考核员入村检查。两人在第一天清晨第一次见面，在接下来的陪同（入户调查、午间吃饭等）过程中通过拉家常、找话题等熟悉起来。在考核第二天，我们观察到这样的细节：正在入户上楼梯的瞬间，地方官员左手轻拉考核员，右手迅速塞给他一个装着现金的红包，并低声说道：“我是这个村的包村干部。如果发现问题了，还请手下留情。”考核员立即转变表情笑道：“哦，你怎么不早点告诉……”不难推断，当有违规行为被发现时，地方官员时常借用人格化的社会关系与考核员谈判，以此软化刚性的官僚制度。

社会关系不仅体现为互惠的和特殊的人际关系，而且根植于深层次的文化期望和合乎情理的逻辑。我们在田野观察时曾经目睹这样一幕。一次计划生育考核时，某考核组组长铁面无私，采取强硬态度，禁止乡镇官员的陪同、拒绝他们的饭局等。一旦地方官员试图陪同或靠近考核组，她立刻抗议甚至威胁要取消整个考核检查。然而，她的态度和行为几乎被所有人都认为是“冷酷的、不合理的”，不仅地方官员私下责骂，还引起了考核组其他成员的不满，连参加检查的另外一位上级领导也认为不妥。最终，在考核评估的最后定论阶段，这位“冷酷的”小组组长面对各方面的压力不得不妥协退让。由此看来，考核检查过程中考核双方的互动模式嵌入社会关系结构（主人好客之情，基于校友、以前同事或老乡的人际关系），互动行为存在着稳定期待，从而制约了考核制度的有效性。

正如前面所讨论的，制度规则和极强的激励机制使得官员的职业生涯具有高度不确定性和风险，因此激励官员去构建社会关系网络，包括上下级部门和横向各部门的合作依赖关系，以便以这些精心培育的社会关系来弱化和破解刚性的官僚权力和规章制度。

共有经验、共享意义和制度化的行为

组织研究文献早已指出，组织的共享规范和稳定期望是官僚权力的重要来源之一（Clegg，Courpasson and Phillips 2006，Merton 1968）。但值得指出的是，政府是由不同部门、单位构成的。这些不同部门有各自的共享经验，因此培育了不同的规范和忠诚，成为抵制正式权力的组织基础。组织文献已指出官僚组织中的科室或其他组织单位常常存在不同的组织利益和矛盾冲突（Wilson 1989）。这并不难理解，因为每个组织单位（如市环保局、县人计局）中的成员往往有相似的经历和承担着相同的任务，组织成员经过长时间合作和工作经历，形成了群体凝聚力。他们共同面临上级政府的官僚权力，发展出类似的应对策略。组织分割和组织边界为其成员集体应对考核检查的行为提供了稳定的组织基础，成为抵制上级权力的有效力量。

仍以我们田野调查的环保局和人计局为例。作为地方政府的独立职能部门，它们各有其组织体系，接受本级地方政府和上级职能部门的双重领导。各职能部门在自己的组织边界内开展日常的工作和落实相应的国家政策，考核评估以全“局”为对象，因此其中的组织成员面临共同的不确定性和风险。这些工作人员每天一起工作，在执行任务和应对上级政府考核检查过程中积累了诸多共享经历和经验，产生了许多亚文化和共同的意识形态。我们在田野研究中观察到，市环保局和各县环保局之间存在密切的合作，他们一起参加各种会议，经常聚会聚餐，彼此非常了解对方的兴趣爱好和家庭生活等。在日常工作关系中，上下级组织之间互称“兄弟”，共享信息和经验，尤其是共同应对更上级政府的考核检查。相比之下，县环保局官员认为其更上级的机构——省环保厅——有“公事化”倾向，彼此没有密切的社会关系。也就是说，市环保局与县环保局之间有密切的亚文化，而省环保厅和县环保局之间存在明显的社会距离。

组织认同感还显示出另外一个特点，即上下级政府官员间的合作行为以及在此基础之上的集体思维定式。各级别的政府官员同时扮演着“考核方”和“被考核方”的双重角色。例如，当县计生局接受省、市考核检查时，县局官员是被考核对象，此时与乡政府和村干部共谋以应对上级政府。另一方面，为确保其下级执行相关任务、落实国家政策和实现组织目标，县计生局同时也扮演着考核者的角色，对各乡镇进行考核检查。我们观察到，县计划生育局可以一夜之间实现两个角色的转变。在我们的田野过程中发现这样的事例：在应对省、市年终考核完成之后，县计生局开始了县内年终考核。局长召开动员大会，要求考核过程中采取一系列措施避免乡镇干部的干扰行为。一位经验丰富的考核员应邀在会议上分享如何在考核检查过程中发现问题、避免干扰等考核经验。局长反复强调：“我们需要认真对待考核检查。省市考核检查已经过去，现在是我们自己的考核。这次要来真的，不允许弄虚作假或掩盖问题。”有位工作人员如是评论道：“这实在是可笑。昨天他（局长）还在教我们怎样应对上面的考核检查；今天就翻脸，告诉我们认真严肃对待考核检查。局长是不是自己也会觉得好笑。”

共享经验和身份认同为地方官员共谋应对上级政府提供了坚实的合法性基础。面对上级政府的考核，各层级的下级政府结成统一的战略联盟，采取应对策略，以最大程度地降低考核检查的风险。地方官员在多次反复的考核检查过程中谙习双重角色的运作，考核检查的游戏规则成为大家的共享常识。事实上，双重角色的过程不仅存在于考核检查过程，也存在于组织的日常工作中。在这个过程中上下级政府的关系也发生微妙转化——由正式的权力等级关系转化为非正式的共谋合作关系，从而大大削弱了等级结构基础之上的官僚权力的有效性，为基层政府间的共谋行为提供了认知和情感上的基础。不难看出，共谋的组织行为有着稳定的、有效的和合

法的制度基础。

讨论与小结

这一章从组织学角度讨论了基层政府间应对上级政府政策指令所采取的共谋行为，对这类现象的组织基础和制度环境进行了解读分析和实例说明。上面的讨论提出，虽然“共谋现象”在各种组织中或组织间均有体现，然而基层政府间的共谋现象有它的独特制度环境和组织基础。我们将基层政府间共谋现象与经济组织间共谋现象做一对比，可以加深对这类现象的认识。在经济学模型中，共谋行为有两个基本条件：第一，共谋行为对参与者各方有利可图，所以共谋的隐性合同（side contract）是可以执行的；第二，共谋行为被揭露从而受到处罚的风险不大。经济学有关共谋行为的讨论大多集中关注这些条件的脆弱性导致共谋行为的不稳定性。首先，参与共谋的各方有激励以暗地违反共谋合同而得利，从而导致共谋合同的失败。一个通常提到的例子是，虽然石油输出国组织签订石油产量协议，但参与国暗地提高本国石油产量以谋私利，所以共谋的合同无法实际执行。其次，由于政府管制机制日臻完善，非法共谋行为被揭露而导致处罚的几率增大，提高了共谋的代价。

但是，这两个条件在中国基层政府间共谋行为情形中的有效性都大打折扣，甚至毫无约束力。这是因为政府机构作为一个特殊的垄断组织，有一系列特点。第一，与厂商组织不同，共谋行为发生在正式组织过程之中，建立在上下级行政隶属关系之上，为正式组织制度所强化。当上级政府（以非正式的方式）“要求”下级政府参与共谋行为（如提供浮夸指标、掩盖工作漏洞），后者是无法拒绝的。注同样的，面对下级政府部门的共谋要求，作为监督方的上级部门一方面因为连带政策的后果，另一方面因为了解下属部门做法的合理性，也有参与共谋的动力。第二，政府官员的职业生涯处在一个严密的组织内部市场之内，人员的流动升迁都受到组织制度的严格约束。这与经济学讨论的经济组织之间的“共谋行为”有很大区别。在厂商共谋博弈中，参与者可以选择“退出”共谋协议（或者暗地违背），从而终止共谋行为。但是，对于身处政府组织结构中的官员来说，他们没有“退出”共谋活动的机制。第三，更为重要的是，基层政府间共谋行为与政策执行灵活性的其他形式做法在实际过程中难以分辨，有深厚的合法性基础。这些条件意味着，基层政府间共谋行为失败的可能性和代价都相对较小。在这个意义上，我们不难理解为什么现行制度中的一系列措施难以有效解决共谋问题。以干部轮换制度为例。干部轮换制度的一个功能是减少官员长期在一个地区部门而形成共谋可能性。但是，政府是一个高度组织化了的内部市场，人员流动难以超越组织内部结构。如果某一官员拒绝参与共谋，这种“不合作”导致的后果难以通过“退出”而逃避。换言

之，与工业组织间共谋现象相比，政府间共谋行为有强大的实现机制（enforcement），是建立在政府组织权威基础上的制度化行为。这个认识有重要的意义：虽然在上面的讨论中，我们强调了基层政府间利益共同体在共谋行为中的作用，但这一利益共同体并不是稳定的、一成不变的。恰恰相反，政府间共谋行为在不同政府部门、不同政策领域所涉及的人员是不同的，在不同时间点上也是不断变动的。而且各级政府和当事人可以同时有双重身份：作为共谋行为的参与人和成为共谋行为针对的对象。在这里，形成利益共同体并不是基层政府共谋行为的必要条件。即使参与者没有共同利益，他们之间的共谋行为也是在所难免的。现有的组织机制和制度环境提供了这类共谋行为稳定存在、重复再生的基本条件。

导致和影响基层政府间共谋行为的原因是多方面的。以上的讨论提出，这些组织现象不能简单地归咎于政府官员或执行人员的素质或能力。共谋行为的产生和重复再生是政府组织结构和制度环境的产物，是现行组织制度中决策过程与执行过程分离所导致的结果，在很大程度上也是政府制度设置特别是集权决策过程和激励机制强化所导致的非预期结果。在上面讨论的诸种问题中，政策一统性与执行灵活性这一悖论是关键所在，可以概括为这样一个组织机制：组织决策和执行过程的分离程度与组织决策的集中程度成正比。组织决策的一统性加剧了执行过程的灵活性：当决策权力以及资源向政府上层机关集中时，自上而下的决策和随之而来的资源分配就更需要依赖漫长的行政链条和基层政府的“灵活执行”实施之，共谋行为的组织基础和制度环境则应运而生。简言之，基层政府共谋行为是中央集权决策过程所付出的代价。

我在第3章有关政府的治理模式讨论中指出，共谋行为更有可能产生在自上而下政策执行过程中的“检查验收”阶段。以上的案例与这一命题是相吻合的。但我们在上述讨论中也看到，共谋行为在执行政策过程中也时有发生。例如，“退耕还林”资金的挪用，执行过程中打折扣、自行解释等等现象也可能发生在“检查验收”过程之外。直接上级熟悉下级活动的实际情况，认可这些做法的合理性。但这些做法与上级规定明显相悖，一旦公开就可能受到追究，因此只能上下联手，隐性实施。在这个意义上，共谋行为背后的动机和渊源与针对上级部门“检查验收”的共谋机制是一致的。

在国家治理逻辑的大背景下来看，我们可以对本章所讨论的共谋现象提出一个新的解读：这些貌似偏离的行为现象在很大程度上是国家治理的重要组成部分，特别是在政策一统性与执行灵活性这一应对机制的实施中起到了重要的调节作用。我们需要将本章讨论的共谋行为与那些营私舞弊的渎职行为区分开来，后者不属于我们所讨论的执行灵活性范畴。本章强调的是，许多的共谋行为体现了基层政府通过灵活执行政策以便完成自上而下的任务。这些行为缓和了一统政策与地方性实情之间的差异或冲突。如此行为也可以解释为基层政府在直接上级部门的庇护下实施针对当地情

况的适应策略。从这个角度来看，执行过程中的“共谋行为”或地方灵活性对于我们理解“象征性强大国家”与“有效性地方治理”两者并存的情形有着启发意义。我们看到，一方面，“政令自中央出”的一统决策过程强化了中央政权的象征性意义；另一方面，基层政府间的“共谋行为”所体现的地方性适应机制对集权决策内容因地制宜地加以调整，对其可能产生的困境弊端加以有效化解或校正，使得一统决策过程的形式避免因与现实状况发生矛盾而受到挑战，从而保持其稳定性。因此，两者互为依存：“共谋行为”之说只有在一统决策前提下方有意义；而唯有基层政府的共谋行为的存在，才能有效地维系一统决策过程的象征意义。在这个意义上，基层政府间的共谋行为或许可以解释为中国政体演变过程中对中央集权制约、平衡的一个制度安排。由此看来，共谋行为的普遍存在和强大生命力有更为深层的制度渊源，是国家治理机制的有机组成部分。

1. 这一章列举事例除注明出处外，均来自作者的访谈和田野记录。
2. 在组织学研究领域中积累了有关这一现象的大量研究工作，可参见Blau（1963），Lipsky（1980），Wilson（1989），Pressman and Wildavsky（1984）。
3. 当然，有一些政策方针只是笼统的“政策精神”。一个没有具体执行内容的政策是一个无法执行也无需执行的政策，不需要基层政府采取共谋行为以应对之，因此不在讨论范围之内。
4. 例如，在许多悄况下，有关“专款专用”的规定主要是为了防止基层政府官员的营私舞弊，或者部门间割据所致，而不是出于资源合理配置的考虑。
5. 这一现象在中国历史上也有印证。“唐宋以后官僚政治体制重大变化之一是行政权的扩大和分化。从形式上看，唐宋的皇帝由后台走上前台，成为政府的负责人，皇帝的集权越来越严重，而实际上却是权力的层层下放。这是因为事情越来越多，日常事务只能分层负责并依程式化的方式处理”（吴宗国2004：9）
6. 以下案例与讨论摘引自周雪光、艾云、练宏的文章（Zhou，Ai and Lian 2012）。
7. 除非另有说明，以下所有故事均引自于我们的田野调查笔记。
8. 这里讨论的共谋关系与传统的庇护主义有所不同，如在传统的庇护主义解释下，封建领地内部的等级关系与外部环境没有直接的组织关系；而近年来政治学文献中提及的地方庇护主义主要是关注政府与非政府组织（如厂商）之间的关系。这里讨论的共谋现象主要指政府内部上下级关系，强调正式组织内部的权威关系、组织与制度环境的密切关系。

第7章
“拼凑应对”：多重逻辑下的基层政府行为

有关政府行为的众多研究工作呈现出两个相互矛盾的形象。一方面，一些研究工作强调了中国政府的“理性化”制度发展，特别是政府内部的激励设置成为解释政府行为的一个主题。在英文文献中，魏昂德（Walder 1995a）和戴慕珍（Oi 992）强调中国政府自上而下的激励设计在指导地方官员行为中的重要作用（参见Qian and Weingast 1997，Whiting 2000）。许多学者指出，政府通过晋升考核、职业生涯等人事制度安排来诱导官员行为（Bums and Wang 2010，Cai and Sun 2009，Landry 2008，Pieke 2009）。例如，周黎安（2004，2007）的“晋升锦标赛”模型指出，中国政府的制度设计通过地方政府官员间的锦标赛来诱导政府官员按照自上而下的目标（如GDP）行事。我们可以在经济学有关讨论的背景下理解这一模型的意义。经济学有关“淘汰赛”（tournament）的理论模型（Lazear and Rosen 1981）提出了一个重要的激励机制，即根据相对表现评定，在相互竞争的候选人中进行淘汰竞争，优胜者脱颖而出，进入下一轮的晋升竞争。淘汰赛的制度安排有以下几个优点：其一，委托方将竞争引入政府内部市场，通过委托方制定目标和规则来激励代理方的预期行为，使得代理方目标与委托方目标保持一致；其二，竞争根据相对表现加以评判，不需要花费昂贵代价来获得有关表现的详细信息。在许多情形下，这一理论思路与我们观察到的中国政府的各项举措颇为相近。例如，各级政府纷纷采用各种手段在下属政府间引进竞争激励机制，在引进外资、计生任务落实或环境污染减排指标等一系列领域都可以观察到相对绩效的排名评比。

但另一方面，许多研究工作注意到基层政府在日常工作中被动应付、勉为其难的场景。赵树凯（2010）根据多年在乡镇政府的研究工作刻画出了政府官员在应对接踵而来的任务、多方压力的无奈和困惑。张永宏、李静君（2012）、欧阳静（2011）等的研究提出了基层政府在维稳压力下的各种不得已而为之的策略行为。杨爱平、余雁鸿（2012）在研究城市街道政府时也发现了类似的“选择性应付”的策略，等等。在中英文文献中有着大量的类似研究发现（Bobel 2011，Edin 2003，Kung and Hillman 2010，Mertha 2009，O'Brien and Li 1999，Schubert and Ahlers 2012，

Zhou，Ai and Lian 2012，吴毅2007，艾云2011）。这两个相互矛盾的形象描述提出了这样一个问题：我们如何解释地方政府官员一方面对于自上而下的任务高度敏感、极力执行，另一方面被动应付、得过且过的矛盾状况？

在这一章，我从基层政府（主要是乡镇政府）的任务环境和所面临的多重官僚体制逻辑着眼，以此来解读基层官员行为表现的机制。我提出一个“拼凑应对”行为模式来解读这些现象。在政府研究领域中，学者们已经提出了许多概念来描述基层政府的行为方式，如“策略主义”、“选择性对付”、“变通”等等。为什么在这里再提出一个新的概念呢？其实，这里使用的“拼凑应对”概念并不是标新立异，而是借用了公共管理研究领域中一个在英文文献中业已存在且颇有影响的分析概念“muddling through”，我将此译为“拼凑应对”。之所以用这一概念是因为其背后有丰富的理论意义和大量的研究工作，有助于我们进行深入的理论分析。将这一理论模形应用到中国背景中，我的基本命题是，政府官员为多重官僚逻辑所约束，因此表现出“拼凑应对”的行为特征，即采纳临时的应对策略，关注短期目标，在过程中因条件变化而不断调整策略，因此表现出前后不一致的行为轨迹。然而，虽然基层政府行为表现出了多变性和不一致性，但这些特点却是建立在稳定的组织制度之上的，有特定的表现形式，可以从理论上加以分析解释。

“拼凑应对”：基层政府行为策略的一个理论解释

如何认识解读基层政府官员的各种应对策略和行为方式呢？我们不妨以美国政治学家林德布罗姆（Lindblom）早年提出的有关政府官员行为的一个理论模型作为讨论的起点。在美国公共管理背景下，林德布罗姆（Lindblom　1959，1979）提出了“拼凑应对”这一行为模型来描述政府官员在其抉择和行动中的行为特征。“拼凑应对”在英文中有临时拼凑、摸索调整、应付完成的意思，与那种有条不紊、按部就班的理性规划下的行为模式形成鲜明对比。在林德布罗姆的理论模型中，政府官员受到有限理性的局限，即其收集和加工信息的能力有限，他们也意识到各种选择的后果影响难以准确预料。在这一情形下，决策者在实际抉择过程中并不是按照“理性决策”的理论模式行事，而是采用了“渐进的有限比较”的方式。在这一过程中，官员行为表现出“渐进搜寻”（serial　search）——即在解决问题时采用依次比较方式而不是全面寻找最佳解决方案——和“反复解决问题”（repeated　attack）的特点，其注意力集中在简单、渐进的评估，以及那些可以缓解此时此地直接压力的可行性方案上。在这一过程中，注意力和寻找方案能力有限可能会导致他们对重要解决方案的忽视，而且他们的

目标因不断变化的条件和新的信息而不断调整。这些行为特征与大家熟知的理性决策模式相去甚远。在理性决策模式中，决策者有明确的目标和充足信息，在此基础上采取连贯一致的、有预见性的、与目标一致的行动。

林德布罗姆所描绘的政府官员的“拼凑应对”行为方式为我们理解中国政府官员的行为提供了一个有益的参考框架。中国基层官员的行为与林德布罗姆笔下的官员行相似之处：他们面临着多重压力、政策后果的高度不确定性，以及注意力分配、信息收集和加工的局限性。这些因素是基层官员在执行政策指令和解决问题时的重要限制条件。需要注意的是，基层官员的主要任务是完成来自上级部门的各种任务指标；这一点与林德布罗姆模式中有决策权的官员不同。基层政府官员面临自上而下各方的接踵而至、多重甚至相互冲突的任务压力，他们的行为更多地表现出被动应付的特点，常常不得不随时调整策略来应对不断变动的任务压力和执行过程中始料未及的后果。他们的行为轨迹近似于一个走钢丝的演员，他需要采用各种姿态在不同方向上摆动调整来保持平衡，以便到达对岸。在这一过程中，他的行为表现出了在不同方向上的摆动和缓急不一的历程。

下面从“行为理论”的角度来阐释基层官员这类“拼凑应对”行为。我是在组织学特别是赛特和马奇（Cyert and March 1963）的意义上使用“行为理论”（behavioral theory）这一概念的。也就是说，我的着眼点不是一个组织或其成员应该如何行动，而是他们实际上是怎样行动的，并在此基础上提出理论思路和分析概念来辨识和分析这些行为背后的机制和过程。我从费特和马奇提出的“企业的行为理论”中借用“注意力分配”、“组织是一个政治联合体”等分析概念来进行以下的讨论。从这一角度来看，这些拼凑应对的行为方式并不总是有效率的或总是最佳抉择。而我们需要解释的恰恰正是这样一个问题：为什么这些抉择和行为方式在中国官僚体制中会普遍存在和不断再生？

尽管基层官员的应对策略看上去是临时拼凑、穷于应付的，但这些行为和策略并不是随意的或毫无关联的。正如许多研究工作所指出的，基层政府及官员在日常工作中积累了应对各种场景和危机的丰富经验（张永宏、李静君2012）。我们可以把这些经验做法看作是他们“拼凑应对”的“工具箱”，在遇到实际问题时从中选取合适的“工具”而应对之。这些行为策略因所面临的多重官僚制逻辑诱导而生，并且不断付诸实践。在这里，官僚制逻辑是指那些在政府制度基础上产生的稳定的运作形态。这些官僚制逻辑以及它们之间的互动约束和规范了政府官员在注意力分配、轻重缓急的议程安排，以及资源配置等组织任务上的行为特征。值得指出的是，这些官僚制逻辑并不总是协调一致的，在许多情况下，它们对基层官员产生了不一致甚至相互冲突的压力。把握这些多重的官僚制逻辑、它们之间的互动，以及它们对基层政府的影响，有助于我们解读所观察到的基层官员行为。基于基层政府行为的已有研究发现，下面集中讨论三个官僚制逻辑。

“完成任务”的逻辑　这是指在中国政府中，各级官员必须执行来自上级部门指令、完成其具体指标的压力。在很大程度上，中国官僚体制是以有效执行自上而下指令为中心而设置安排的：政府内部的权威关系基于向上负责制，官员晋升和职业生涯为上级权威所掌控；自上而下的考核、检查和表现评定频繁进行，以确保下级部门有效地执行相关政策。在改革开放时期，中央政府通过一列政府改革，推出新的管理措施、人事制度和激励设置以强化对地方官员的官僚控制，基层官员的表现按照上级部门设置的目标通过自上而下的途径加以评定（Landry 2008，Pieke 2009）。那些不能如期完成任务的官员被认为是庸碌无为，其仕途因此受到影响（周雪光2005a）。因此，对于基层政府和工作于其中的官员来说，他们最为直接、最为重要的目标是按照上级部门制定的目标指令完成任务，得到上级领导的认可。

在这一情形下，我们不难预期，政府官员对自上而下的目标指令有高度的敏感反应。这与韦伯式官僚制组织形成了鲜明对比。韦伯式组织以规则程序为本，为合情合理的逻辑所支配（March，Schulz and Zhou 2000）。中国官僚制度通过组织权威结构进行动员，来贯彻执行自上而下的政策指令；“完成任务”是这一体制的鲜明的中心特点。在传统的韦伯式组织中，程序性理性较之实质性理性为重，对于上下级双方来说，规则程序和合乎情理的逻辑成为重要的保护机制（Crozier 1964，Gouldner 1964）。虽然偏离这些规则期待的官僚行为在西方官僚组织中也时常可见，但从整体上看，这些韦伯式组织的特点与中国官僚制度很是不同。正因为如此，中国政府有极大的自上而下的动员能力。

然而，“完成任务”逻辑的存在并不意味着基层政府行为总是与政策意图相吻合。正如许多研究工作所示，完成任务的逻辑常常诱发那些合法或不合法的应对行为，例如有选择的政策执行，歪曲或编造资料，导致了象征性顺从与实际行为之间的松散连接，以长期利益为代价来追求短期目标（杨爱平、余雁鸿2012，赵树凯2010）。这些情形也频繁出现在本书的各章报告中。完成任务的逻辑及其压力常常与其他官僚制逻辑发生矛盾紧张，迫使官员们在这些矛盾紧张中做出抉择。

“政治联合体”的逻辑　组织学家马奇（March 1988）提出，正式组织是一个政治联合体。政府组织的制度设计不仅诱发了相互间的竞争，同时也造就了其相互协调的行为定式，这是因为政府各部门间在特定的任务环境中可能有高度的相互依赖。一个政府部门欲完成其任务，常常需要与其他部门合作协调，需要化解各部门间的目标冲突。例如，前几章中讨论的某市环保局实施环境污染减排的案例。在实施过程中，环保局需要与统计局协调来测定环境污染的诸项指标，需要与城管局协调来落实污染源减排的各项措施，而排污厂修建也需要财政局的拨款安排，等等；此外，他们

还需要与下属各县政府及其县环保局合作，以便落实县属领域内环境污染减排任务。与此同时，市、县环保局又受到当地政府（市、县政府）的压力，其环保措施的落实不能与经济发展的目标相悖，这意味着难以对那些违反环保政策的企业严加管制。政治联合体的逻辑意味着，市环保局需要认真维系与其他政府部门包括下属县环保局的关系，它必须建立战略联盟，采取那些双方互利的行为，以便动员资源来完成任务或应对危机。另外，它还需要与各县政府搞好关系，以便于实施所属区域中的政策，因为这些属地政府对于所属区域的环保政策落实有着最终的决定权。

激励的机制　如何进行制度设计来激励下属官员采取与组织目标一致的行为，这是任何管理者都面临的重要任务，对于政府管理人员来说也不例外。近年来，政府大力推行明确可测的标准来衡量官员表现，以便引导他们采取与组织目标一致的行为。中央政府提供了激励政策的框架，不同层次上的政府部门则依此落实细节，具体实施。激励设计的一个基本原则是，在评估行为表现时需要排除那些不能为雇员所控制的随机因素（参见Gibbons 1998，Kerr 1975，Milgrom and Roberts 1992）。在政府工作环境背景下，行为表现的测定需要考虑到官员的努力程度和绩效实现的具体条件所在。使用锦标赛模式作为激励机制的一个前提是，上级部门可以准确测定下属各部门间的相对表现（一如淘汰赛的结果），使得这些部门的绩效可以明确无误地排序确定。而且，相对表现可以有效地排除随机因素对绩效的影响。然而，这一理念在实际运行中并不容易。不同部门处于不同区域和面临不同的工作环境和困难。而且，官员的工作绩效并非一人或一部门所为，常常需要多方面的协同才能实现。因此，他们的努力程度和其工作成效之间的关系并不总是明确无疑的。对于锦标赛参与者来说，评定规则不明晰或行为表现的评估不准确则难以实现公平竞争。

不难看到，激励机制只是各种并存共生的官僚制逻辑之一，而且这些逻辑的目标常常相互冲突。在中国官僚制度安排中，完成任务的逻辑在官僚体制中占有中心地位，对于政府官员来说，不能完成任务的后果直接而且严重。因此，这一压力使得政府部门常常不得不默许下属部门弄虚作假甚至虚报政绩，以便达到上级规定的指标。如此，象征性服从与实际完成任务的过程不得不分离开来。结果是，下属官员表面上完成任务，其象征性服从的行为得到了褒奖，但他们的实际努力程度和结果并不总是吻合。换言之，完成任务的逻辑所引发的行为与激励机制的基本原则出现了不兼容，甚至直接冲突。在其他情形下，政治联合体的逻辑也可能在很大程度上限制了激励机制的理性实施。如下面的例子所示，政府官员在行为抉择时常常为了维系政治联合体，而不得不放弃以努力程度来评定褒奖的激励原则。即使官员重视这些激励机制，其实际运行也常常不得不受到其他官僚制逻辑（如完成任务或维系政治联合体的需要）的限制和弱化，因此在实际过程中被推至次要地位或被搁置一边。

对于政府官员来说，稳定的制度逻辑造就了相应的制度环境，进而诱导了他们相应的组织行为。在这一节，我讨论这些多重的相互冲突的官僚制逻辑所导致的基层政府官员的应对策略和行为。

首先，面对相互冲突的官僚制逻辑，面对接踵而来的相互矛盾的政策指令，基层政府行为常常是被动应对的，而不是积极主动的。完成任务的逻辑占据了支配地位，基层官员需要按照自上而下的指令行事，这在很大程度上左右了基层政府的行为特征。虽然“块块”上的属地政府在决策执行上有着相对的自主性空间，但他们的日常工作内容在很大程度上也为各种指令政策所左右。有些任务是长时期的，如五年计划、计生政策，有定期检查和年度考核的节奏。但更多情况下，多个委托方的上级部门时常下达各种新的政策指令或项目任务，令人应接不暇。结果是，地方政府官员不得不被动应对多重目标任务以及执行过程中所产生的各种始料未及的后果问题。

其次，面对多重官僚制逻辑压力的轻重缓急变化而不断调整是一个重要的应对策略。在这里，调整的一个重要机制是注意力分配和相应的资源配置在不同任务、不同领域、不同时间点上的相应变动。组织学文献早就提出，组织的注意力特别是主要决策者的注意力是有限的，是一个稀缺资源（Cyert and March 1963，March 1988）。因此，组织行为常常表现出与理性决策模式相悖的特点，例如“救火式”的被动应对特点（Allison 1971，Corwin and Coughenour 2008，Radner and Rothschild 1975）。当然，组织内部也会发展出注意力管理的诸种机制来应对之。例如，我以前的一项研究发现，大学组织中规章制度的制定有波浪式特点，这主要是因为大学内部的规则决策机构（如教授参议会）在议程设置上有一系列的制度安排来分配周期性组织注意力（Zhou 1993a）。在中国政府组织内部，各种组织期限如年度考核或其他检查安排等也是诱使基层政府调动注意力的重要机制。

再次，基层政府的官员行为趋于短期方案而不是长期目标。一方面，干部流动政策规定了主要领导在当地或部门的任期都是短暂的，所以他们没有关注长期目标的动力；另一方面则是因为他们需要应对各种任务负荷和相互矛盾的官僚制逻辑，很难按照自己的目标从长计议。这并不是说基层官员没有自己的利益目标；但他们在追求这些目标时常常不是主动的，而是在不断应对各种任务压力和政策执行后果时伺机行事，或在适当时机推波助澜而实现的。

简而言之，多重压力下的官僚行为诱发了政府官员关注短期目标、不断调整和临时拼凑的策略，反映出了“拼凑应对”行为模式的这一特点。如果仅考虑单一的官僚制逻辑，例如清晰的激励机制配置，我们期待官员的行为轨迹可能是稳定的、持续一贯的。但在多重任务压力下，组织行为随

着多重官僚制逻辑的互动而不断调整变化。当然，政府各个部门和官员的行为不是千篇一律的，而是随着他们各自的任务环境压力的特点而不同。我们下面分析影响这些拼凑应对行为差异性的制度条件。

以上讨论的一个直接含义是，政府部门的行为随着其在任务环境中的自主程度而变。如上所述，对自上而下任务的被动反应是拼凑应对策略的一个重要特点，但政府部门间的自主程度每每不同。有些部门的任务相对简单、常规化、可预期性高，它们可以通过常规程序和内部分工在一定程度上稳定其任务环境。在这些条件下，完成任务的逻辑与其他官僚制逻辑（如政治联合体逻辑和激励设计机制）之间的矛盾冲突相对缓和。为了说明这一命题，我们不妨比较一下档案局和环保局这两个部门。前者的任务环境相对简单稳定，工作有一定之规。与此相比，环保局的任务环境涉及更为复杂多变的要求，这些任务有明确的指标和期限，而且需要与其他部门密切合作方能完成。因此，环保局的行为具有更多的被动反应特点。当然，政府部门的相对自主性在一定程度上取决于组织的应对策略。政府部门通过培育庇护关系和预算外资源，可能会开辟更大程度的自主空间和自主决策的能力。一般说来，拼凑应对的行为特征与政府部门管理其任务环境的自主程度成反比。

以上逻辑的另外一个意义是，基层政府部门的行为方式随部门间的相互依赖程度而变化。政府部门处于各个部门间关系的网络之中，它们所担负的任务决定了与其他部门间的往来关系，这些关系可能并不是正式组织制度所明确规定的。在那些有高度依赖关系的领域，政治联合体的逻辑扮演着重要角色。一个相对独立的机构通常有着单一委托方，任务单一，其行为表现会与有多重任务和多个委托人的部门有明显的不同。如上所述，环保部门通常需要与其他部门协调合作才能完成其任务。而其他领域中的部门，如档案局，其工作任务可能相对独立，与其他部门间的关系可能相对简单而且无足轻重。这一观察也可以解释为什么锦标赛模式更为适用于其任务目标相对独立的属地政府，如市政府、县政府。对于那些其任务环境嵌于组织间关系网络的部门来说，锦标赛的激励设计有很大局限性，因为完成任务所需要的复杂关系非这些部门所能控制。由此推论，政府部门拼凑应对的行为方式与任务环境中部门间相互依赖程度成正比。

时间压力是理解拼凑应对过程和节奏的一个重要维度。不同官僚制逻辑所产生的压力随时间而变化，因此，组织注意力分配随政策执行过程中不同时间点上的压力变化而变化。例如，完成任务的逻辑在一项政策实施的启动阶段可能有重要压力，但是实施过程早期的顺利进行则可能减缓了随后阶段完成任务的压力。同样的，如果在政策实施早期阶段未能如期顺利进展，那么完成任务逻辑的压力在随后阶段就会大大增加，使得这一任务成为官员的关注中心，而不得不将其他任务推至一边。具体来说，政府组织有多重的制度性时间期限，如年度财政预算、年度考核检查等。这些

循环性阶段有助于注意力分配和政策执行过程。在通常的组织结构中，多重任务的注意力通过组织结构被分解到不同的部门机构。但是基层政府（如乡镇政府）常常结构简单、人员有限，趋于临时性地集中人力、物力资源和注意力到某一领域或任务之上（如计划生育检查、村庄选举等），以便完成自上而下的动员性部署。结果是，某一领域可能因此完成任务，但其他领域的任务因注意力、资源不足而累积拖延，在后期不得不将注意力转向这些领域。因此，拼凑应对策略和行为方式对官僚制的各种任务期限十分敏感，这些任务期限规定了在不同时间点上的注意力安排，从而影响了执行过程的不同节奏。

以上讨论的行为模型提出了基层政府的主要行为方式特点及其凸显的制度条件。与传统的理性模式不同，作为基层政府的官僚组织并不是按部就班地处理日常事务，而是在多重官僚制逻辑的支配下表现出拼凑应对的行为特点。为了进一步阐述说明以上理论模式。我将我们研究团队有关环保领域中拼凑应对策略行为的个案研究转述如下（参见Zhou et al. 2013）。

环保领域中的拼凑应对行为：个案研究

组织背景：五年计划的政策周期

如上所述，环保部门有多重的任务，受到多重官僚制逻辑的制约。我们以某市环保局的行为方式来讨论以上提出的理论思路和分析概念。具体说来，我们分析该市环保局在“十一五”（2006—2010年）期间落实执行环保领域中五年计划目标任务的行为。我们对这一过程中不同年份、不同时间点上政府行为的关注可以更好地把握不同官僚制逻辑间的互动和紧张，以及由此诱发出的拼凑应对行为。

如第3章的个案研究所述，在2008—2011年期间，我们在北方某省的一个市环保局进行了田野研究，特别跟踪观察了“十一五”计划的执行过程。“十一五”期间前两年（2006—2007年）我们没有进入田野，但是通过回溯性方法收集到了有关资料。如前所示（参见图3-3），在环保领域系统中，国家环保部是最高权威机构，以下依次为省环保厅、市环保局、县环保局。在该省，省环保厅管辖16个市环保局。在我们田野研究的市环保局有12个下属县（区）环保局。注在每一层级，环保局接受该系统的上级职能部门和当地属地政府的双重领导。例如，市环保局在业务上接受省环保厅的指导，同时在人事、财政等方面接受当地市政府的领导。各县环保局也接受类似的（即市环保局和所在县政府）双重领导。除此之外，市环保局还需要与其他市局协调合作来实施环保管制政策任务。在其管辖范围内，市环保局还向其下属县环保局提供激励，使其完成所布置的任务目

标。

我们首先简要描述各级环保局的考核过程。对各级环保局的任务完成情况考核是由其上级部门进行的。一般过程是，上级部门——如国家环保部或省环保厅——派出检查团来审核下属环保局如市环保局的完成任务情况。从行政发包制角度来看（参见第3章），这是委托方行使检查验收权来验收承包方（市环保局）完成承包任务的过程。由于实际环保工作常常是基层如县环保局落实的，所以，检查验收常常是直接审核县环保局提供的各项任务完成情况的资料（如关闭污染源厂矿、投入使用污水处理设备等），以及任务前后的污染指标变化等。检查团也会亲自到重点厂矿或地点检查，以便确认这些资料的真实性。注在这一基础上，检查团决定在多大比例上接受和认可这些上报资料和完成任务的进度，即市环保局作为承包方完成“契约”的情况。

在我们的田野研究期间，该市环保局的主要任务是完成“十一五”计划规定的目标任务，其中有两项主要指标的任务：二氧化硫和污水减排。在“十一五”期间该市环保局的任务是：二氧化硫减排8%，污水减排12%。减排任务完成量逐年积累，以此衡量其五年后最终的任务完成程度。市环保局相应地将这些指标分解给下属的各县环保局。

图7-1和图7-2显示了在“十一五”期间该市各县环保局在污水处理和二氧化硫两个领域中逐年完成任务的进展情况。注这些数据显示的是得到上级部门正式认可的完成额度。在这两个图中，我们将各县环保局按照其累计完成进展程度由低到高排列，以便读者阅览。如图所示，各县环保局间任务完成程度间的差异逐年缩小，特别是一些起初落后的县环保局显示出在随后年份大幅度提高的趋势。

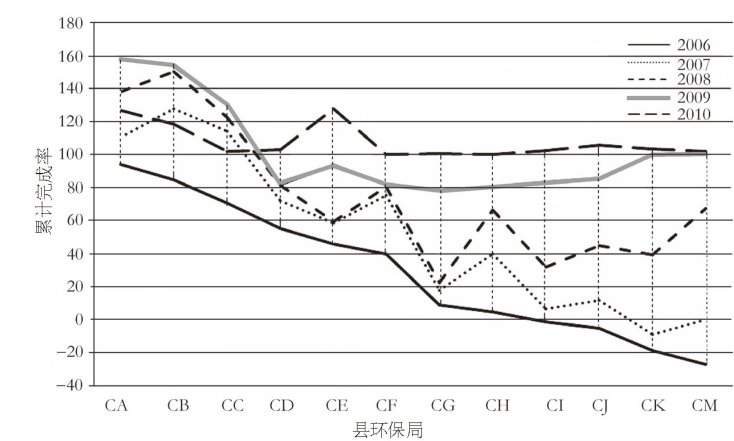


图7-1　各县环保局污水处理累计完成率，2006—2010

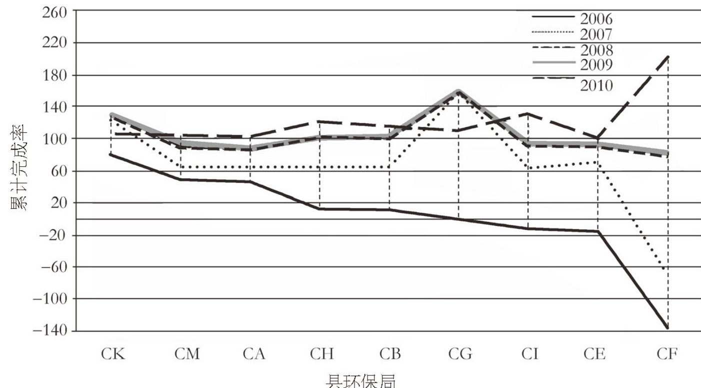


图7-2　各县环保局二氧化硫减排累计完成率，2006—2010

表面上看，这两个图中的趋势状况给人的印象是，各县都在五年计划周期内逐步平稳地完成了其各自的目标任务。但我们在田野观察中发现，图中的信息并不反映实际过程中各县完成任务的努力程度和实际完成情况。实际上，这些图表反映了市环保局在多重官僚制逻辑的压力下不断调整各县环保局间任务指标和任务完成额度的过程。例如，图7-1显示，CM县环保局的任务完成轨迹在最后几年表现出大幅度的提高：在2006年其任务完成状况是-20%，2007年是0%，在后三年却迅速提高，顺利完成了规定的目标任务。但图中展示的其实是市环保局通过为CM县不断调整数据而得到的结果，实际发生的情形并非如此。由于上级部门直接考察验收这些县环保局绩效，所以这些调整数据的做法是上级部门所清楚和默许的。我们在其他领域也经常观察到类似现象，如乡镇政府间买税借税等行为（田毅、赵旭2008）。对于这类情形，第3章的“控制权”理论提出了一个解释，即委托方只是关注承包方完成“契约”的情况，但对于承包方内部的任务分解和激励分配则全权交付于承包方。但值得指出的是，虽然中间政府（即市环保局）有契约实施和激励分配的控制权，这些控制权的分配组合并没有通过正式制度安排确认，而是在实际过程中通过下级部门“变通执行”、上级部门默许认可来实现的。也就是说，对于基层政府来说，他们不得不面对多重逻辑的冲突，时常需要通过各种隐蔽的策略来应对之。

我们的田野观察表明，市环保局在“十一五”期间的落实过程有明显的节奏。第一年的检查验收导致各县的完成任务状况极度不平衡，从而影响了市环保局随后几年的调整努力。2008年的中期考核受到了国家环保部重新制定的考核标准的影响。在五年计划的最后两年，市环保局的种种努力都是着眼于整体上完成“十一五”的指标任务。因此，图7-1、图7-2所反映出的实际上是应对多重官僚制逻辑压力而做出的各种指标任务和完成情况的数据调整，而且这些调整活动贯穿在五年计划期间。在这些表面看来平稳渐进的任务完成进展趋势下面，实际上是一个以拼凑应对达到五年计划目标的过程。这意味着，我们如果不从五年计划的政策周期着眼，就很难解读市环保局在某一时间点上的所作所为。下面，我们按五年计划时间顺

序讨论其间市环保局的落实实施过程，特别是这两个图表背后的事件、过程和各种应对行为。

2006—2007：不平衡局面的出现

我们把五年计划前两年作为政策实施的第一阶段。在很长时间里，环保管制是一个被冷落的领域，没有严格的执行标准。在2005年前后，这一领域得到了越来越多的关注和审核。“十一五”计划中制定了有关二氧化硫和污水处理的明确目标，但是核查任务实施状况的具体程序细则还没有出台。因此，“十一五”计划的前两年是一个执行过程的试错阶段。

与其他领域相比，环保领域中有环境污染的各种测量指标，因此考核评估并不是无据可依。在2005年以来，环保管制主要集中在二氧化硫和污水排放这两个指标上，对环保部门的考核也集中在这两个方面的减排指标上，可以通过技术仪器对排污在不同时间点上的变化进行跟踪记录。这些因素似乎意味着在这一领域可以准确测量各级环保部门的绩效，进而采用锦标赛机制来设计激励，使得下属各环保局采取与总体目标一致的行为。

但事实并非如此。以市环保局为例。我们观察到，市环保局作为委托方并不是如锦标赛模式所预期的那样按照各县环保局的实际努力和完成任务程度来进行考核评定，而是在对各县环保局进行最终（年度）考核排序之前，采取了频繁复杂的数据调整。根据田野观察，有三个因素影响了市局的这些调整行为，但这些因素都与实际的检查验收过程无关。首先，各县环保局的任务目标常常超出其环保管制所能控制的领域，如人口增长和经济发展状况。各县环保局的二氧化硫和污水等减排目标随着这些因素的变化而逐年变动，而不是固定不变。因此，上级部门允许市环保局在其总体完成任务的前提下调整各县环保局的任务配额。第二，各县环保局完成任务的程度可能性每每不同，这与市政府的减排项目在各县的投入安排、污染减排难度有密切关系。第三，上级部门检查验收各县减排完成情况的标准松紧程度变动不居，因此造成了市、县环保局上报完成任务实际被认可的比例有很大不确定性。由此可见，政策实施的实际过程与锦标赛模型的预期行为相去甚远。

在这一背景下，我们来看2006年各县环保局所得到的不同正式认可额度（见图7-1、图7-2）。一些县环保局在第一年被认可完成了五年计划指标的50%，而其他县环保局却被认定为负增长（即其污染程度较前一年恶化）。也许读者可能会认为各县间的这些差异恰恰体现了锦标赛竞争的有效性，似乎各县环保局的表现可以明确依次排序。但是，从市环保局有关官员的角度来看，这些差异的认可评定是没有道理的。在2006年年底的年度检查时，上级部门并没有出台明确标准来评定各县环保局的任务完成情况，各县环保局上报的任务完成额度的很大比例得到认可。因为没有评估标准，各县的认可程度差异并不反映各县的努力程度或实际完成情况，而

是恰恰相反，一位市环保局官员如是说：“（国家和省厅）随便统计统计，参差不齐，有的县减15%，有的县却上升，哪有这样的事？！关键是咱（市环保局）说的不算。”也就是说，在2006年，有些县环保局精心准备应对检查过程和大胆虚报，其任务完成额度上得到了上级检查团很大程度上的认可。各县环保局任务完成额度的官方认可是由国家环保部和省环保厅的检查团确定的；市环保局作为直接上级真正了解它们的努力程度和实际完成情况，但在这一评估过程中被排除在外，毫无发言权。当然，上级部门的这一安排并非没有道理：由于市、县环保局有共同目标，即最大程度上得到上级对任务完成量的认可，所以它们有激励共谋来达到目标。上级机构也正因这个缘故而将市环保局排除在评定考核的验收过程之外。但如我们所观察到的，这一措施并不能防止共谋行为的发生。

显然，市环保局面临着多重官僚制逻辑的互相矛盾的压力。验收过程的考核指标不明，松紧程度不当，无法反映下属部门的努力程度和结果。然而对于市环保局来说，在这一阶段的主要压力来自确保五年计划任务的完成，激励设计的官僚制逻辑只能让位于完成任务的逻辑。也就是说，市环保局的目标是争取各县环保局任务完成额得到最大程度的认可，只能对下属部门的虚报数据视而不见。不难理解，虽然市、县环保部门官员们对上级部门的验收结果有怨言，但他们都乐意接受验收结果，并没有提出异议。

如下所述，2007年发生的一系列事件进一步显示了市环保局如何应对多重官僚制逻辑——即完成政策目标、维持与各县环保局的政治联合体，以及实施依实际努力程度奖罚的激励机制——之间的紧张和冲突。

在2007年度，市环保局和下属的县环保局从前一年经历中得到经验教训，对当年上报任务完成额做了充分的准备。在省环保厅的年度考核过程中，市环保局轻而易举地在总体上超额完成了其预定年度目标。但根据省环保厅的评定，有一些县没有达到当年削减5%的污水排放量和7%的二氧化硫排放量的目标。既然已经完成年度目标，市环保局完成任务的压力锐减，它把注意力转向维系其下属县环保局的战略联盟之上。市环保局制定了一个新方案草案来重新调整分配各县环保局的任务额度，帮助那些去年未能完成任务的县局追赶上来，而将去年获得认可较多的县局排名降低，使得大多数县局得以完成它们当年的任务目标。简言之，随着完成任务压力的减缓，政治联合体逻辑的压力随之增大，而激励设计的逻辑则被搁置一边了。

在市环保局正式采用和公布这一调整方案之前，一件始料未及的事件发生了。在2007年年底省环保厅通过了各市环保局的当年任务完成额的认可后不久，国家环保部大幅度地提高了它对各省的验收标准，该省环保厅上报的任务完成额很大一部分未得到认可。因此，省环保厅不得不推翻并削减已经认可的各市环保局完成任务额。按照新的认可额度，该市环保局

得到认可的完成量大幅度下降；在污水处理指标上，不但没有超额完成任务，反而未能达标。在这一情形下，完成任务的逻辑重新回到市环保局的关注中心，迫使它放弃原来的平衡各县环保局任务完成额以维系政治联合体的方案，而是采取了省环保厅的做法，以原来的认可额为基准按比例削减各县环保局的任务完成额。因此，2006年年底验收所造成的各县环保局间的不平衡状况在第二年年底的验收中继续维持下去了。

如图7-2所示，到2007年年底，几乎所有县环保局的认可额都完成了五年计划中二氧化硫减排的60%，其中两个县局（CK和CG）已经超额完成了它们的五年计划指标。与此相反的是，到2007年年底，大多数县局都仍苦于如何完成污水处理目标（图7-1）。从官方认可结果来看，各县环保局的减排绩效有明确的依次排序。但是，由于许多县环保局的认可结果来自虚报数据，这一排序系列与实际努力结果之间并没有实质性的关联。

我们可以从三个方面来讨论市环保局对不同官僚制逻辑压力的上述反应。第一，上级部门对各县环保局的检查验收所得到的排序与它们的实际努力程度没有实质性关系。上级部门对虚假数据的认可使得各县环保局在五年计划的初期就出现了有失真实的不同起点，对它们今后努力程度有持续影响。第二，当完成任务的压力减缓时，政治联合体的逻辑随之推移到注意力中心，这体现在市环保局在2007年年底对各县环保局任务分配额度未落实的调整方案上。但是，当省环保厅出乎意料地修订了市环保局的认可数额后，完成任务的压力又重新回到关注中心，迫使市环保局将政治联合体逻辑搁置一边。第三，与锦标赛竞争模式相反，激励设计的逻辑在环保局的各种做法中并没有占据突出地位。从总体上，以上观察反映了政府部门拼凑应对的行为特征，即市环保局并不是采取有预期性的前后一致的行动，而是针对接踵而至的各种事件做出反应，采用临时的、不断调整的策略来减缓和应对多重官僚制逻辑间的矛盾压力。

2008：五年计划的中期考核

2008年是五年计划的中期考核年份。这一年下达的任务目标是双重的：其一是超过五年计划总目标的60%，其二是完成年度减排目标：削减污水5%和二氧化硫7%的排放任务。中期考核有两个特点值得注意：第一，国家环保部针对前两年考核指标松散不明的弊病，在2008年采用了更为严格明确的考核指标。新的指标导致了各市、县环保局调整其应对策略。第二，自2008年起，省、市政府第一次将环保管制领域的业绩列入考核其下属属地政府（即县政府）绩效的指标之一。这意味着，市环保局对下属县环保局的考核对于各县政府的绩效考核有了重要意义。

市环保局官员针对中期考核的准备工作，仍然在来自三个官僚制逻辑（即完成任务、政治联合体、激励设计）的压力平衡上分配其注意力：最为迫切直接的任务仍然是完成预期目标以应对中期考核。与此同时，市环

保局需要与各县环保局结成战略同盟（特别是县政府）以确保得到它们在今后共作中的合作。由于县政府的政绩评估依赖于市环保局对其县环保局的政绩评定，所以市环保局需要确保各县环保局的绩效不会太低，以致影响到其属地县政府的政绩。与此同时，市环保局也力图在可能情况下对县环保局的努力程度提供激励。而且这些激励举措需要调整前两年因虚报所造成的各县环保局间的不平衡状况。这三个官僚制逻辑是相互矛盾的。若依激励机制来奖励努力程度，就需要调整各县环保局因虚报数据而得到的任务完成程度的认可。同样的，欲维持政治联合体，需要按不同的方案来调整分配给备县环保局的任务量，使得它们都能完成预定目标，以便避免所属县政府的政绩考核产生负面影响。然而，这样做的结果必然会弱化激励机制的基本原则。对于市环保局来说，应对这三个官僚制逻辑需要微妙的平衡术，也是维系其自身生存所必需的。

2008年是五年计划周期的第三年，虽然各县环保局完成任务的进展不一，但在市局总体上已经完成了五年计划60%的目标，即按五年计划规定的进展所预期的年度目标。因此，在这一年，完成任务压力不再是市环保局官员的关注所在。与此相反，期中考核的关头可能会影响到一大批利益涉及者，特别是县政府官员。因此，政治联合体的官僚制逻辑成为市环保局的关注中心。

市环保局官员清楚地认识到，减排任务额度对于一些县环保局是难以完成的挑战，他们采取了各种策略来帮助这些县局达标。在不影响市环保局总体达标的前提下，他们通过一系列的内部调整以缩小和平衡各县环保局政绩考核间的差距。以市环保局调整污水处理任务为例。在2008年，该市一个大型污水处理厂投入使用，为周边各县处理污水，因此市环保局在污水处理领域有大的进展。市局并没有按照这三个县处理污水的实际情况来分配其任务完成量。在实际执行的分配方案中，CC县只得到极少的份额，因为该县在污水处理方面一直进展很好，市局把大部分污水处理量分给了在污水处理指标上落后于他县的两个县：CK和CM。这一调整举措明显提升了这两个县的年度任务完成额。[注]如图7-1所示，在这些调整后，2008年大多数县局完成了污水处理比2005年减排60%的预期任务目标。原来三个落后的县环保局（CI，CK，CM）显著地提高了它们的完成额度。实际上，类似的调整策略在五年计划期间不同程度上一直持续着。市环保局通过这些策略，避免了各县政府因环保管制领域的问题而受到负面影响。

我们的田野观察发现，政治联合体的逻辑是该年度市环保局在考核验收过程中的一个重要考虑，其调整数据的一系列举动都与此相关。县政府官员的升迁机会与其环保管制领域的政绩有密切关系，因此市环保局受到来自这方面的很大压力。市环保局的一位负责调整数据的官员这样说道：

> 我们局长去年就说，有许多县委书记、县长来找他，有些有特殊情况，比如说到今年年底，他们要换届或中期调整，这个（领导）本

> 来要干副县长，或者本来要干县长，但考评不行，那就干不上了。于是就找局长，局长压力太大啊！再比如，有人去找局长，说他要当常委，其他指标都通过，就这环保指标通不过。注

由此可见，不当的强激励措施反而导致了与初衷相悖的效果：自上而下高强度的激励政策诱发了自下而上施压以求市环保局照顾的行为。近年来，中央政府在环保领域采取“一票否决”的激励机制，即如果地方官员没有完成环保领域的规定目标，那么主要领导在其他领域的政绩都得不到承认，他们的职业生涯也会因此受到影响。这些政策压力意味着，政治联合体的逻辑有了更为重要的作用。市环保局的一位官员如是说：

> 我得根据客观情况来平衡，不能按照省里那样的办法做（即一票否决）。确实有三四个县不能达标，确实完成不了，但一票否决太狠了，我们下不了手。昨天局里开会，××污水处理厂连续几天超标，没有认真管，局长怒了说道，照顾什么照顾，凭什么照顾。不过他平静下来后，也觉得心软了，说还得想想办法。注

激励机制也进入了市环保局调整数据定额的考虑之中，特别是当市环保局已经完成任务且巩固了各县环保局的战略联盟之后。在一次市环保局官员间讨论各县数据调整时，其中一位询问是否为一个落后的县环保局提供帮助，另一位负责的官员表示不同意。他这样说道：“这不是帮不帮的问题，咱现在不是要帮谁，而是要表明这里严峻的形势，你不能让有些县市区一看，哇，减了20%，一定不会有问题，也别做努力了，不用干什么活了，等着就行，不能让他们感觉太好。”注

以上讨论表明，激励机制的逻辑常常不得不让位于其他的官僚制逻辑，即完成任务和确保战略联盟。在这个过程中，激励机制常常成为组织应对其他更为重要的压力的牺牲品，但这并不意味着管理者不关心激励机制，而是其不得已而为之的抉择。

2009—2010的检查考核：终局博弈

到了2009年，五年计划的实施执行进入了第四个年头。在市环保局官员来看，完成所规定的最终目标已经稳操胜券，而且中期考核已过，对各县环保局的考核不会影响到县政府官员的职业生涯。完成任务的压力不再急迫，其他的官僚制逻辑占据了显著位置。

市环保局在确认它可以完成总体指标后，采取了一系列行动来帮助所有的下属县环保局完成它们的目标任务。在2009年年底，市环保局主动采取行动，将若干县局以前被省环保厅拒绝认可的完成额加以认可。换言之，市环保局单方面提高了这几个县被省环保厅认可的完成额度。此外，市环保局还调整了各县环保局的任务分配，以确保所有的县环保局可以圆

满地完成它们的五年计划的目标。如市环保局一个官员所说："我们得想办法让它们完成，怎么能不完成呢。不完成就麻烦了，那个环保局局长不用干了……不能轻易用一票否决，这一否问题很严重，压力挺大，一般人不敢用这个，压力不是一般的大，特别是牵扯到社会的方方面面。"[注]有几个县环保局实力不足，无法完成五年计划定额，于是市环保局进一步调整这些县环保局的任务定额。经过这样一番运作，所有的县环保局都如期完成了五年计划任务目标。[注]

当所有县环保局达标、县政府领导的职业生涯不再受到上级部门考核的威胁后，激励机制开始成为市局的主要关注点。一位市环保局官员在评定各县环保局间排序状况时这样说道：

> 我们这次完全可以拼实力了。根据我们工作的情况，这十几个县市区减排的（排序）考虑，既要体现出差异，体现出各县市区的工作贡献，也要让他们完成。还有一个原则就是，你这个年度可能相对不错，但是你总体很差的话，也不应该排前面，这也是有道理的；如果你年度也不错，而且"十一五"累计也差不到哪儿去，那么排名至少在中上游水平，这也是有道理的。[注]

即使在政策周期的尾声，市环保局官员们仍然对多重官僚制逻辑高度敏感。他们面临的一个难题是，如果按照激励措施将各县环保局按绩效打分排序，分数间的差异可能会影响到各个县政府（和县主要领导）在整体上的排名次序，从而影响到政治联盟。市环保局在给各县环保局的绩效排名时小心翼翼，以避免在各县间造成太大差距。一位市环保局官员如是说：

> 如果各县环保名次和名次之间差得特别大的话，人家（其他部门）的经济指标什么的第一名和第二名就差2分，但你环保指标第一名和第二名差出10分来，（那么，我们）这个环保指标在全部指标考核中起的作用就太大了。我们不想把矛盾集中在我们身上，不能因为我环保一个指标影响到别人其他的指标。[注]

2010年年末，在上述种种努力下，所有县环保局均已完成任务，五年计划的尾声平稳地悄然度过。在2011年4月的一次会议上，市环保局局长宣布，该局超额完成了五年计划所设定的任务目标：完成了污水减排108%，二氧化硫减排159%。但他意味深长地加上了一个注脚：

> 但是应该看到，"十一五"期间各个县、市区减排进展存在着很大的不平衡，不但是县、市区之间差异明显，同一县、市区两个减排指标的削减情况也极其不平衡，如对全市化学需氧量减排做出突出贡献的××、××等市，二氧化硫减排成绩突出的××、××等市，都在

另一项减排指标上出现了严重缺口。某些县、市区没被摘帽子并非完全是因为减排工作做到了位，而是基于全市总体完成情况较好的情况下，充分考虑了这些县、市区对全市所做的贡献，进行了内部平衡，应该说成绩里面还是有水分的。注

市环保局之外：省环保厅层次的绩效考核

上述的田野观察是在市环保局层次进行的，集中讨论了市环保局官员应对绩效评估的策略、其行为背后的逻辑，以及这些应对策略如何随官僚制逻辑压力的变化而变化。与此相关的一个问题是：以上的个案研究在多大程度上适用于其他组织层次或领域？毫无疑问，我们观察到的行为做法和事件与这一特定研究背景密切相关。但这些针对多重官僚制逻辑拼凑应对的一般状况在其他背景下也明显存在。虽然我们没有在其他领域或部门进行田野研究，但通过对该省各市环保局考核评估资料加以考察，可以发现类似的状况。

图7-3和图7-4显示该省所有市环保局在五年计划期间在污水处理和二氧化硫减排两项指标上逐年完成情况。为了浏览的便利，我们按照各市环保局的绩效评估水平从高到低依次排列。如图所示，各市环保局间绩效差距随时间而逐渐缩短；到2008年的中期考核时间，大多数市环保局达到了减排60%的目标，有些市环保局在后几年有明显大幅度增长的趋势。这些趋势与我们在市环保局层次观察到的各县局的绩效变化十分相似（参照图7-1、图7-2）。

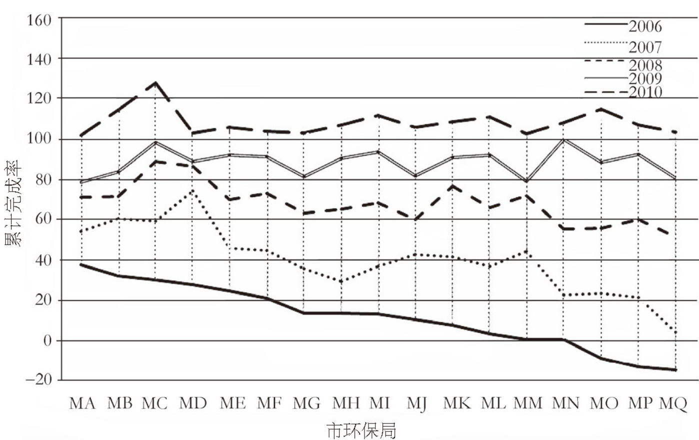


图7-3　各地级市污水处理累计完成率，2006—2010

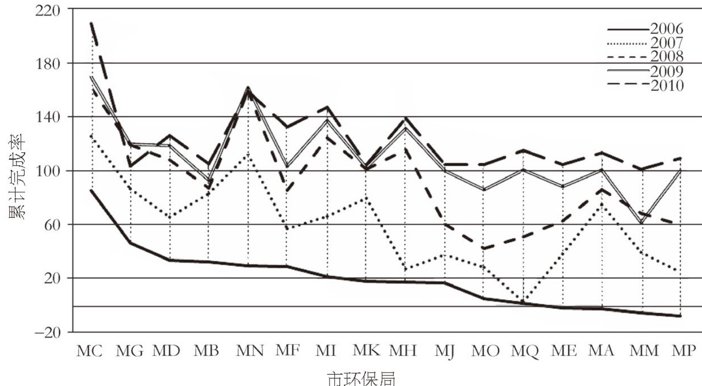


图7-4　各地级市二氧化硫减排累计完成率，2006—2010

我们缺少省厅层次的详细信息来了解确认各市环保局绩效以及这些评估过程背后的考虑。在我们的田野观察过程中，该市环保局官员的对话聊天中流露出一些五年计划期间各市间关系的片段信息。这些信息表明，在省厅层次存在与我们在市局观察到的类似行为。例如，在2007年，省环保厅要求该市环保局推迟一年上报其当年完成的污水处理量的三分之一，以便使得该省各市环保局间保持平衡。我们田野研究所在的市环保局官员深谙此理。一个市环保局官员这样观察到，在当年（2008），省环保厅对市环保局严格检查，下压完成额，以便它可以根据后来国家环保部对省里的评定来调整各市环保局的完成额度。他随即告诫下属官员准备好下一轮绩效评估的讨价还价。在省厅2008年中期考核后，一个市环保局官员预测到，省厅会采取措施来压低绩效高的那些市环保局，以便有空间来帮助那些绩效低的市环保局的完成额度。“这就像掰手腕。你一旦过了中线太远，就会被掰回到中线附近。”注实际结果也的确如此。在此评估过程中，省厅只认可了该市环保局上报的任务完成额的七分之一不足。由此推测，省厅层次上不断调整的一个驱动力是通过确保各市环保局完成任务来应对政治联合体的逻辑，以避免各市政府领导在评估过程中受到一票否决的影响，这与我们在市局层次上的观察不谋而合。

概言之，虽然我们对于省厅层次上的评估行为只有零星片段的观察，但这些信息与各市指标完成趋势在总体上和我们在市局观察到的机制和过程十分相似。这意味着，这一章讨论的机制和过程很可能在官僚制组织的不同层次都在发生。这个推断并不是没有依据的：在中国政府中各个部门的结构、权威关系和任务环境有很多类似性，官员们面临的多重官僚制逻辑及其间的紧张关系也极为相似。因此，这些不同层次和不同领域中的相似应对行为策略也就不足为奇了。

讨论与小结

在有关中国政府行为的研究中，激励机制是许多学者关注的主题。特别是锦标赛竞争模式（周黎安2007）产生了很大影响，也在一定程度上捕捉到了属地政府的行为。本章的讨论把这个模式放在一个更大的背景下审视，指出这一模式的特定条件和局限性。针对田野观察到的政府现象，我从“拼凑应对”的分析概念出发，关注多重官僚制逻辑对政府官员行为方式的影响。在中国官僚体制中，中国政府部门扮演着双重角色，一方面他们执行自上而下的政策指令，另一方面他们需要向下属官员提供激励以诱导其行为。本章的基本命题是，在多重官僚制逻辑相互矛盾的压力下，地方官员常常采纳临时应对的策略，不断进行调整，关注短期目标，而不是表现出理性模式描述的前后一致的、有预期性的行为轨迹。从这一角度来看，本章讨论的影响官员行为的各种机制和过程与锦标赛模式所预期的行为颇有不同。

拼凑应对的理论模式及其含义帮助我们解读田野观察发现的政府行为。表面上看，环保领域中有关绩效评定的组织设计似乎是以锦标赛模式设定的：每个部门都有着明确的目标，委托方测量和排序代理方的绩效表现；代理方按照规则得到奖赏或处罚。然而，锦标赛模式对于我们观察到的市环保局在五年计划期间的种种做法并不吻合。例如，委托方（市环保局）帮助其下属（县环保局）从上级部门最大可能地获得减排认可，即便是明知代理方弄虚作假也是如此。市环保局的做法是基于完成环保任务目标的压力，而这些做法与激励机制的基本原则相抵触。同样的，在政治联合体逻辑的压力下，市环保局不是测量和推动真正的锦标赛竞争，而是通过不断调整来缩小各县环保局间的绩效差距，以便所有的下属部门都能够达标，这些做法也与激励机制相悖。这并不意味着地方官员不在意为下属官员提供激励，而是说激励机制并不是如相关理论所预测的那样普遍有效，其他的官僚制逻辑也在竞争着组织的注意力。的确，当激励机制与完成任务或政治联合体的逻辑遭遇时，它很可能会成为牺牲品，被束之高阁，成为次要关注问题。如上述个案所示，只有在完成任务后，市环保局官员才真正重视激励问题，采取措施给予下属部门提供实质性激励，力图将努力程度和奖励紧密联系起来。

本章提出的拼凑应对模式和个案研究对于认识中国官僚制度有更为广泛的意义。虽然我们的个案研究局限于一个具体政府部门（市环保局），但许多政府部门（包括属地政府）与我们研究的市环保局有类似的特点，都面临着多重相互矛盾的任务压力。它们受到来自更高权威的政策目标压力，与其他部门相互依赖，而且也承担着为下属部门提供激励的责任。这些政府部门面对多重压力所表现出的行为方式与我们田野观察的情形有许多相似之处。我们的研究发现说明，研究者不仅要注意到有关绩效考核和结果的官方说法，而且要关注考核检查的实际过程。如我们的个案所显示的那样。表面上看来绩效评估的平稳推进趋势的背后，很可能是多重官僚

制逻辑压力下拼凑应对以操纵绩效评估的过程和做法。

回到前面谈到的走钢丝的杂技演员比喻，完成任务的逻辑意味着政府官员必须关注上级部门设置的任务目标——钢丝绳索另一端的标杆。在这个意义上，政府官员如同杂技演员一样，是有明确目标和理性行为的。但是，在通向标杆的途经过程中，他需要应对多重官僚制逻辑来自不同方向的压力——维系不同部门间的战略联盟、为下属部门提供激励，等等——因此他必须不断调整，表现出前后不一致、左右互补达到平衡的举止。的确，政府官员的生存之道是在不同压力下保持平衡来完成自上而下的任务，正是这个任务环境诱发出了拼凑应对的行为策略。

由此看来，锦标赛模式在中国政府内部的广泛应用可能并不是以激励为目的，即通过相对绩效来评估官员表现，而是上级推行其意愿和指令的一个权威手段。锦标赛模式与指令式权威关系十分吻合：组织目标可以清楚给定，任务可以多维分解，规则明朗清晰，完成期限明确制定。锦标赛通过相对表现加以评估，对于信息和督察的要求不高，因此，这一指令性机制对于上级部门来说代价较低。锦标赛模式也有利于诱使下属部门将其注意力集中到上级部门要求的任务上。因此，锦标赛模型在多大程度上、在什么意义上影响政府官员行为诸问题尚有待进一步的研究工作。

本章提出的研究角度也显示，我们需要关注大的背景和政策执行过程特别是长时段过程来解读政府行为。拼凑应对策略反映在针对各项任务之轻重缓急在不同时间点变化、并不断调整的序列性活动。在我们的个案中，市环保局在某一时点的所作所为（如调整数据），只有放在政策周期过程中才能解读其意义。以上的讨论也表明，我们需要认真考虑政府机构的任务环境和自主性程度才能理解它们的行为特征。对于作为我们研究个案的市环保局来说，其日常工作环境受自上而下的各种工作部署影响很大，其工作过程镶嵌在与多重机构相互依赖的多维网络之中。因此，市环保局的行为表现出被动性和不断调整的行为特点与拼凑应对的策略。

在官僚组织的运行过程中，多重官僚制逻辑共生并存、相互作用，诱发出拼凑应对的行为方式。本章提出的拼凑应对模式为解读基层政府官员的行为方式提供了一个视角，有助于我们认识国家治理逻辑的微观基础。这些微观过程和机制说明，国家治理是在政府各个层次、不同部门间不断互动、不断调整中实现的，而不是按照国家意志和理性设计展开的。不了解这些微观行为及其意义，国家治理和相关政策的战略设计只能是纸上谈兵，甚至导致始料不及、与初衷相悖的种种后果。

1. 为了使得调查地点和人物的匿名化，我们对市、县环保局数目以及它们的任务数额进行了技术处理。
2. 上级部门常常在未经宣布情况下派出检查团，这些检查结果也可能成为年终考核的基础之一。
3. 注意：三个县环保局因为其区域内经济发展目标，所以没有SO_2削减任务。因此，这些县环保局资料没有在图7-2列出。

4. LH, "Notes on WNJH 5", p. 7.
5. LH, "Notes on WNJH 7", p. 4.
6. LH, "Notes on WNJH 6", p. 7.
7. LH, "Notes on WNJH 5", p. 7.
8. LH, "Notes on WNJH 26", p. 22.
9. LH, "Notes on WNJH 30".
10. LH, "Notes on WNJH 7", p. 2.
11. LH, "Notes on WNJH 25", p. 27.
12. LH, "Notes on WNJH 26", p. 19.
13. LH, "Notes on WNJH 36", p. 2.

第8章
逆向软预算约束

以上各章的讨论集中在国家政策执行过程中的基层政府行为，着眼于作为政策制定者的中央政府、作为落实和监管的中间政府和作为实际执行者的基层政府间的互动，反映了政策一统性和执行灵活性之间的紧张和应对机制。在这一章，我们关注另外一个相关领域，即地方政府动员资源、向下攫取资源的行为表现。在我们讨论的各种政府治理模式中，除了短暂出现的高度关联型模式外，地方政府在实际运作中有很大的空间来动员资源、配置资源和使用资源。在“行政发包制”模式中，上级政府将各类工作和资源一揽子地“发包”给下级政府（周黎安2008，2014）；在松散关联型模式中，地方政府扮演近似委托人的角色，总揽地方治理的诸种大权。各级地方政府动员资源、分配资源的制度及其行为体现了国家与地方之间基本关系，也从实际运作过程的一个侧面折射出国家治理逻辑。

在这一章，我的分析着眼点是这样一类现象：自20世纪90年代以来，一个引起政府决策者和社会科学研究者极大关注的现象是，地方政府在其管辖区域内向下属单位和个人摊派各种税费捐款，以便获取预算外资源。因为这些摊派行为通常直接针对一般生产者（厂家）或个人，所以这类现象在基层政府（县、乡镇或者执行政策的村委会）表现得尤为突出。这类现象在中央政府屡屡禁令之下，不绝如缕，甚至愈演愈烈。我的分析始于现实观察和已有的研究工作，并将这一现象放在更为广阔的国家治理和中国大历史的背景之下加以解读。我将针对20世纪90年代末至21世纪初这一期间地方政府向下攫取资源的具体现象，讨论其背后的过程机制，及其与国家治理的制度逻辑之间的关系。21世纪初以来，随着资源向国家集中，政府资源极大增加，但对于地方政府特别是基层政府来说，追求政绩和发展目标的努力使得向下攫取的冲动仍然存在。所以这里的讨论仍然有一般性意义。

逆向软预算约束：传统软预算约束
在转型经济中的变异

本章的理论分析始于这样一个观察，即地方政府向下攫取资源的组织行为与传统社会主义计划经济中的“软预算约束”行为有许多耐人寻味的相

似之处。经济学家科尔奈（Kornai　1979，1980，1986）注意到公有制企业在经济活动中缺乏硬性预算约束的现象，即企业在生产过程中一味追求产出，不注重效率，力图突破预算限制，在出现亏损或资源短缺时，可以不断地向上级部门索取资源来弥补亏空。换言之，这些“预算”条件对企业行为没有产生有效约束，甚至常常形同虚设，从而表现出“软预算约束”的现象。20世纪80年代以来，“软预算约束”成为解释社会主义计划经济及其企业行为的一个重要分析概念和理论思路，而这一概念所描述的经济现象也为大家所熟知（Li　1998，Lin　and　Tan　1998，Qian　1994b）。随后，“软预算约束”的概念在解释市场经济的诸多经济现象时得到广泛应用，并在博弈论的动态承诺（dynamic commitment）的分析框架中获得了新的分析力度，带动了一大批研究工作（参见Dewatripont　and　Maskin　1995，许罗丹、梁志成2000，Kornai，Maskin and Roland 2003）。

我们简要回顾一下“软预算约束”这一分析概念提出的背景。在经济学分析中，人们的经济行为被假定是受到预算的硬性约束的。在新古典经济学中，预算约束是分析消费者行为的一个基本概念，它描述了人们消费行为的一个基本约束条件，即消费者包括厂商必须在他的可支配预算之内进行选择。即使在传统经济社会的日常生活中，人们“量入为出”的经济行为也反映了这种预算约束的原则。在市场经济中，消费者或厂商作为独立的经济行动者从事经济活动，预算约束是一个自然的、无法抗拒的硬性限制条件。

在传统的社会主义公有制体制下，企业作为一个生产者接受上级部门有关生产要素“投入”（资金、原材料，等等）的计划安排；这些计划安排可以看作是企业经济活动的“预算约束”。但如科尔奈所观察的那样，企业在生产过程中不注重效率，为了追求产出的最大化而过量生产，突破预算限制，导致亏损。在出现入不敷出的情形下，企业可以向上级部门要求追加预算或弥补亏空。而上级部门无法严格执行硬性预算约束，无法履行“拒绝追加预算”的有效承诺。软预算约束有两个主要特点：第一，企业行为中收入和支出之间的约束关系被弱化，因为上级部门最终会为预算的超支部分买单；第二，企业对上级部门的软约束产生行为预期，并在这个预期的基础上行为。科尔奈指出，软预算约束有严重的后果：它扭曲了价格机制在资源分配上的作用，影响了经济活动的效率，诱发了过度的经济需求。

为什么会出现“软预算约束”的现象呢？科尔奈认为，软预算约束的根本原因在于经济中的国家与企业之间的所有制关系。第一，公有制体制为企业行为提供了扭曲的激励。在社会主义计划经济体制中，上级政府依据企业的产出对它们的绩效进行评价，而忽略生产过程中的效率。这种激励机制诱使企业追求生产规模，突破已有的预算约束。第二，如科尔奈指出的，“‘软预算约束’病症通常与国家对于经济组织扮演的家长角色相关”（Kornai　1986：3）。在公有制基础上，国有企业归政府所有，其计

划、生产、销售、分配等等经济活动均按国家计划部门规定行事，政府也相应地承担了企业经济活动及其后果的全部责任，两者有密切的利益关联。上级政府有责任为下级企业单位解决困难，以避免出现由于企业经费短缺可能造成的种种问题。这种“家长主义”的制度使得上级政府无法对自下而上的突破预算的冲动实行有效的“硬化预算”的承诺和约束。在计划经济体制下，各级政府也表现出“软预算约束”的行为，即下级政府有突破已有预算限制、实现规模与权力扩张的冲动，且通过游说上级部门以图获得预算外资源。

在经济改革过程中，针对不断扩充膨胀的各级政府行政体制，中央政府试图硬化财政预算，通过财政包干、收支分流、财政拨款与财政收入挂钩等措施来限制地方政府的规模扩充冲动。许多改革举措也是针对这一弊端而提出的。随着经济改革的深入，尤其是金融体制的改革和企业产权关系的变更，这一状况一度有了很大改观。例如，银行体制的改革迫使企业在效率的平台上竞争贷款；国有企业的改革和股份化大大地弱化了这些企业和政府部门之间的行政纽带。以我曾经田野调查的一个乡镇农村为例。[注]过去村委会为了兴建工程或其他用途可以集体名义向信用社或银行任意贷款，而借贷双方都不必考虑偿还能力，结果造成农村集体负债累累。而在金融体制改革后，信贷机构对借贷申请以偿还能力为审核标准，在很大程度上杜绝了软预算约束的这个渠道。在这一系列改革中，来自上级政府方向的软预算约束有了明显的改观（Qian and Roland 1998）。在20世纪90年代中期的税收制度改革后，基层政府通过向上级政府获取预算编制外资源的能力大大受到限制，自上而下的软预算约束有了明显的改观。这是我们讨论逆向软预算约束现象的一个重要背景。[注]

但是，政府领域中这些预算硬化措施的成效并不尽如人意。地方政府的规模扩张冲动在“抑制—扩张—再抑制—再扩张”的循环中不断复苏再现（乌杰1998，殷静志1994）。随着上级政府自上而下地强化财政约束，基层政府也自上而下地攫取计划外的财政收入或其他资源，集中表现在向管辖区域内的企业或个人摊派征收各种税费。虽然这种政府行为历来存在，但其规模巨大和持续不断的特点在20世纪90年代中期以来表现尤为突出。现在看来，在90年代行政改革中“硬化”基层政府预算的做法在一些方面是成功的，但在另外一些方面导致了与初衷相悖的效果，特别是诱发或强化了自上而下攫取资源的倾向。

地方政府的摊派行为受到政府官员追求的目标及其组织能力的驱使，旨在攫取和动员资源，为其提供超出预算计划的财政收入和扩张。这些不断突破已有预算限制的行为、预期和冲动表现出软预算约束的特征。但是，摊派税费以期突破预算约束的政府行为与传统的软预算约束有明显不同。这些政府行为不是自下而上地向上级部门索取资源，而是自上而下地索取资源。这种预算约束软化的状况与传统模式描述的情形相似，但其发

生作用的方向相反，我把这类组织行为概称为“逆向软预算约束”现象。

我们首先简要列举日常生活中观察到的逆向软预算约束的几个主要表现形式：

第一，最为引人注目的是基层政府向企业或个人征收正式税收之外的各种苛捐杂税，将政府之外的资源转变为政府可支配的（正式或非正式的）财政能力。这些做法涉及面广，影响大，已经引起社会舆论、政策研究制定者以及学术界的注意。在这类行为中，还应该包括各政府部门通过惩处性罚款得来的相当比重的款项。在中央政府三令五申严禁乱摊派乱收费的压力下，许多政府部门为避免与政策的直接冲突而改变了征收费用的方式，从巧立名目的各种费税转变到以执章罚款为名获取资源。

第二，基层政府通过各种政治压力或者交换关系使所管辖区域的企业或其他实体单位向政府倡导的政绩项目或其他公共设施工程捐资出力。通常，这一类情形只涉及部分实体单位，这些压力或交易不是公开进行的，甚至在表面上可能没有与政府部门直接联系在一起，所以不太引人注意。虽然这类活动难以准确测量，但我们不难推测其规模和作用十分可观，成为政府预算外获取资源的一个重要来源。

第三，近年来出现的另外一种突破预算约束的方式是自上而下的“钓鱼工程”。这与我们熟知的传统计划经济中自下而上的“钓鱼工程”的做法是相反方向的类似情形：上级政府拿出很少的一部分资金作为激励，鼓励下级政府或单位用各种方式集资来完成某项工程。例如，有的政府部门提出为愿意修路的村庄提供铺设水泥所需的经费，而修路所需要的其他大量费用（例如涉及修路的损失赔偿、路基建造、各种原料采购的资金，等等）则必须由镇政府或村委会等基层单位寻找解决办法。如此这般，政府可以用极少的财政预算诱使基层单位不断地“追加”资源，从而推动它所希望完成的工程项目。我们在第9章会讨论这样一个例子。

以上观察表明：（1）地方政府在账面上的财政能力（预算规模）对其组织行为没有实际约束力，它可以不断地通过自上而下的攫取行为来突破已有的预算约束；（2）地方政府的目标设置和组织行为已经建立在这一软预算约束的预期之上了。值得强调的是，我们使用“逆向软预算约束”的概念不仅仅限于摊派行为，而且包括了政府突破预算约束的其他各种做法，例如政府向企业或社会各方面筹资兴建政府追求的公共工程。这些行为的动机、方式、发生作用的途径往往不同，但它们都表现出预算约束软化的特点；在很大程度上，这类行为产生的机制和后果也是相同的，因此可以纳入同一个理论框架中加以分析解释。而且，也只有当我们把这些表面上看来情形各异但实质相同的现象放在同一个分析框架中加以认识时，才有可能真正理解逆向软预算约束现象的普遍意义。

我们可以将计划经济中的软预算约束与上述的逆向软预算约束加以对比，见图8-1。不难看到，这里讨论的逆向软预算约束与传统的软预算约束

之间有着明显的不同。第一，传统软预算约束中的主要行为者是企业，即企业因效率低下的生产行为造成了亏损，随后通过自下而上的途径争取上级部门追加资金，从而突破预算约束。这一现象和行为的中心问题是企业和上级部门之间的关系：下级企业有强有力的讨价还价的筹码；相比之下，上级部门缺乏有效的约束能力。逆向软预算约束的情形与此存在明显区别：首先，基层政府在这里是主要行为者；与企业组织相比，基层政府有不同的组织结构和行为方式，与其他组织有特殊的关联。其次，我们需要关注基层政府与下层单位和基层政府与上级政府之间两个方向的关系。关于这一点，下面将有专门的分析。

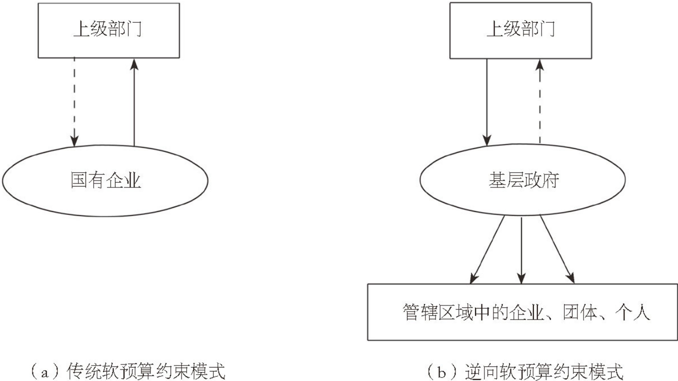


图8-1　传统“软预算约束”与“逆向软预算约束”现象的比较

第二，在这两个模式中，导致软预算约束的机制也有明显的变化。在传统的软预算约束制度中，企业通过与上级政府间在所有制上的“亲缘关系”游说上级政府，自下而上地得到资源；而在逆向软预算约束的情形中，基层政府通过“权力”的力量自上而下地向其管制范围之内的其他组织攫取资源。

当我们把分析的目光从传统的软预算约束现象转向逆向软预算约束现象时，我们的研究对象就从企业行为转到政府行为以及相应的制度安排，有关的因果机制和组织间关系也发生了变化。因此，我们需要超越传统的软预算约束思路，对逆向软预算约束现象提新的分析解释。

逆向软预算约束的组织分析

正像其他重大社会现象一样，逆向软预算约束的产生有众多原因，可以从不同角度加以分析。在这里，我从组织分析角度提出一个解释框架，即借用组织研究的理论思路、分析概念和研究成果来解释这一现象。更为具体地说，我关注20世纪90年代以来因财政税收改革而产生的特定的制度环境，以及由此产生的组织激励机制和组织行为。赛特和马奇（Cyert　and March　1963）的组织学行为理论提出，组织研究应该着眼于组织运行中表

现出的实际行为和规律，对这些实证现象加以分析解释，回答“为什么”的问题；而不是像传统经济学那样研究组织的“理想状态”和“应该怎么做”的问题。这也是我们这里的研究取向。

如同传统的软预算约束现象体现在企业行为中一样，我们对逆向软预算约束现象的认识始于微观层次上的政府行为。为什么基层政府或者政府官员有突破预算约束的动机和冲动？如果这些行为是中央政策三令五申明文禁止的，为什么这些现象和做法会稳定存在？这个问题把我们的分析引到了宏观层次上的组织制度对政府行为的约束条件。人们的行为受激励机制支配，而激励机制必须与组织制度兼容，这是组织研究与组织管理领域中的共识。从这个角度出发，我们的一个基本立论是：逆向软预算约束所表现出的政府行为背后有稳定的激励机制和组织制度。在微观上，组织设计中的激励机制诱发了政府官员追求超越其财政能力的发展目标和短期政绩的行为，导致了突破预算约束的冲动；在宏观上，组织制度对这些政府行为缺乏有效约束，甚至鼓励这些行为。因此，我所采取的理论分析框架与科尔曼（Coleman 1994）提出的思路相似，是在微观和宏观两个层次来分析基层政府的组织行为。如图8-2所示，在这个理论框架中，微观上政府官员的“激励机制”和宏观上的“组织制度约束机制”是分析重点；而“逆向软预算约束”现象则是由微观上官员追求政绩行为聚集而成。

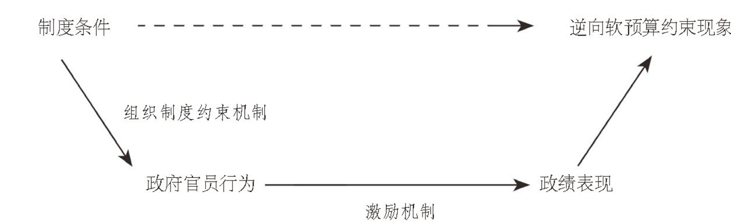


图8-2　逆向软预算约束现象的一个组织分析框架

激励机制与微观行为

逆向软预算约束现象首先体现在基层组织的行为上。具体说来，基层政府在从事行政管理的活动中（例如，公共事业建设或投资项目的选择），不是量入为出，而常常以超出其预算承受能力的限度来加以实施。这些行为的结果是，基层政府不得不花费大的气力攫取计划外资源以满足其目标追求。在微观上解释这个现象，我们的问题是：基层政府突破预算约束的动机和激励是什么？

人们的行为受到他们所面临的环境和所追求目标的塑造和制约。组织中个人追求的目标与组织的目标通常不是完全吻合的，两者之间关系可能十分微弱，甚至可能相互冲突。这是任何组织都必须面对的一个深刻矛盾，也是组织设计需要解决的一个中心问题（Milgrom and Roberts 1992）。组织学研究提出，在一个组织中，有意识的组织设计可以提供相

应的激励机制，诱导组织成员在与组织目标相同的方向上采取行为。例如，企业中员工持股这样一个组织设计可以使得员工的利益与企业所有者的利益紧密结合在一起，为员工的行为提供了与组织目标一致的激励机制。这一思路同时意味着，如果组织设计的激励机制不当，可能会诱导出与组织目标大相径庭的行为。在组织行为的研究中，我们常常发现这样的情形：人们在从事组织设计时，对其成员的利益或目标不甚了解；因此，所采纳的激励机制没有针对性，强度不够或者强度过分，因此导致事与愿违的结果。例如，一些企业在发放奖金时，采取平均主义的方式或与工作贡献没有直接关系。不难推断，这种做法实际上相当于发放普遍性福利待遇，因此我们也不应该期待这种奖金形式对员工之间的不同贡献产生激励。另外一个常常出现的问题是，虽然我们力图通过组织设计使得组织目标与个人目标相一致，但组织的目标常常是多重的，甚至是相互冲突的。当我们在为某一个目标设计激励时，它所诱发的组织行为可能与组织的其他目标发生矛盾。例如，在大学中，教学与科研是两个并存的组织目标，但强化科研活动的激励机制可能会减弱教师在教学上给予的关注，从而影响了教学目标的实现。同样的，一个政府机关在强化它的规章制度以保证组织稳定性的同时，也可能在一定程度上限制或减弱其成员应对突发事件的能力。这些问题正是组织研究所关注和试图解决的课题。

这些考虑可以帮助我们分析解释政府官员的激励机制。我们讨论的起点是这样一个前提假设：基层政府是由那些关切自己职业生涯和利益的政府官员组成。具体说来，政府官员关心的主要利益之一是他们在职业生涯中进一步晋升或者避免被淘汰出局的问题。这个前提假设不难理解：在现行的行政体制中，工资、地位、成就感及其他待遇都与一个人的职位有关，可以说后者是人们利益的集中体现。在中国行政体制中，对政府行为拥有主要决策权的通常是各级政府机构中的第一把手。要解释组织行为的激励机制，首先要了解这些政府官员行为背后的激励机制。

在这个假设条件下，我提出这样一个命题，政府官员关心的是他们在任期期间的政绩，因为这是影响一个人职业生涯最为关键的因素；而对短期政绩的追求是导致突破预算约束的激励机制。下面，我进一步讨论这个命题，探讨它背后的激励机制，特别是它与近年来发展完善起来的干部考核制度和有关政策之间的关系。这里的基本思路是：（1）现行的干部晋升制度使政府官员去关注任期内的“政绩工程”；（2）上下级之间信息不对称性导致基层官员以“资源密集型”工程发出有关自己政绩的信号；（3）这些行为又由于同级政府官员之间的竞争而强化和延续。这三个因素相互作用，为突破预算约束的行为提供了稳定持续的微观基础。

我们的分析以这样一个观察为起点，即在行政体制改革后的今天，政府官员在职业生涯上的发展，需要具体实在的政绩表现。周黎安（2004，2007）提出的“锦标赛体制”模型指出，中央政府以发展经济的明确指标来

考核下级政府作为，为诱导其相应的行为提供了强大的激励。这一做法在各级政府各个领域广泛采用。在我们前文讨论的计生领域、环保领域司空见惯。近年来，各级政府上行下效，花大气力建立庞大细致的指标体系，在官员行为激励方面出台了一系列的措施。这些措施一方面建立起数量化的考核制度，另一方面增加了激励的强度。例如，对乡镇政府的考核中，关于计划生育的考核有着许多具体可测的指标和评分制度。这些激励机制的强度也常常令人望而生畏。例如，所谓"一票否决"的措施意味着，如果在该领域无法达标，那么政府官员的其他政绩便一笔抹去，而且今后的升迁也会受到影响，激励强度可谓十分强大。与过去缺乏客观标准、"领导说了算"的干部考核制度相比，这些举措旨在将考核指标客观化，减少主观意志的影响，是组织制度进步的表现。

这些激励机制对于政府官员的行为有什么影响呢？如果套用"委托—代理"的理论模式（Jensen and Meckling 1976）来分析这一情形，我们可以把上级部门看作"委托人"一方，基层政府官员为"代理人"一方。在这两者关系中，存在着严重的信息不对称。从业绩考核的角度来看，这种信息不对称性主要体现在下级官员对自己工作中需要克服的困难、工作绩效等方面有比上级领导更多的信息；相比之下，上级官员对下级官员的所作所为难以准确了解把握。这种信息不对称性意味着，下级官员有动力通过各种方式发出信号将自己的能力、政绩告诉上级，以便解决信息不对称所造成的政绩考核困难。

我们观察到两个相互关联的过程：一方面，干部晋升机制把官员的注意力引导到那些可以实际测量的政绩方面，这正是这些激励设计的目标；另一方面，政府官员也有内在的激励，力图通过具体可测的政绩表现来向上级部门发出有关自己能力的信号，以便解决信息不对称性所产生的困难。

这些激励机制的一个意义是政府官员对任内政绩的偏重。现行的干部晋升制度是典型的"锦标赛制"（或称"淘汰制"），对于这一模式在组织学文献中已经有深入研究（Lazear and Rosen 1981，Rosenbaum 1984）。我们可以借助这些研究成果来分析这一考核制度提供的激励，从而解释政府官员追求短期成绩的行为。在这一晋升制度中，人们自下而上地逐级晋升。一旦在某一级别没有得以提升，就被淘汰出局，失去向更高级别晋升的机遇。这个晋升制度如同体育比赛中的"淘汰制"规则：竞争者在一轮接一轮的竞赛中逐级晋升；一旦在竞赛中失败，则失去晋升以后各轮参赛的机会。这种晋升制度有以下几个特点：（1）竞争采用的是"参赛者"之间优者取胜的相对标准，而不是采用一个绝对的考核标准；（2）早期的成功非常重要，因为它可以发出强烈信号，有助于进入晋升的快道；而一旦在某一级别上滞留，就会对未来的职业生涯产生长久影响。另外，现行干部晋升制度还对年龄限制有明确的规定；当一个干部在规定年龄期限之内不能

晋升到某一级别，他的晋升过程就会在此滞留不前。

“锦标赛”的这些规则和激励制度加剧了政府官员追求短期政绩的组织行为：他们只能关注站台式的阶段性目标，因为如果不能在“短期”内实现晋升，就会从此失去进一步发展的机会。这里的“短期”概念对于不同层次或部门的官员来说是不同的。我们可以用政府机构主要决策者在该职位上的任期期限作为测量的指标。近年来，随着干部流动速度的加快，干部在一个职位的任职期限也相应缩短了。我在一项田野调查中发现，某地乡镇政府的主要决策者在同一岗位的期限大多为三至五年。一个官员要在如此短的时间里做出引人注目的成绩，就必须有能力动员足够的资源，突破已有的预算约束。而离开现在岗位继续晋升的前景也意味着，从长远考虑，他们对于这些突破预算约束、“入不敷出”的举措所产生的后果不必负责。

这些激励机制的另外一个意义是：政府官员趋于使用资源密集型的政绩工程来发出信号。所谓资源密集型项目是指那些投入大、规模大、难度大的项目。这个命题可以用经济学的信号理论给出解释。在组织内部的考核体制中，要解决上下级信息不对称的问题，人们需要寻找一种可信赖的信号，即有效信号，这是有关信号理论研究的一个基本思想（Spence 1974）。为什么“资源密集型”政绩工程成为政府官员发出有关自己能力（绩效）的一个有效信号呢？这可以从几个方面来分析：（1）有效信号应该能够区分政府官员之间不同的绩效。如果一个信号很廉价，人人可以发出，那么这个信号对区分人们之间的能力或绩效也就没有意义。大多数基层政府都面临资源紧缺的环境，因此，是否可以上马、完成资源密集型工程成为能够区别基层政府之间能力和绩效的一个有效信号。（2）自主动员资源的能力（而不是向上级伸手索取资源）长期以来是上级政府考核干部的一个重要指标。在转型经济中，这种资源动员能力对促进当地经济发展起着明显作用，更能得到上级政府的认可和赏识。（3）“资源密集型”政绩工程引人注目、实在可测，减少了主观解释的随意性。与此相比，管理活动中那些需要长时间、难以“立竿见影”和短期奏效的工作，其绩效难以测量，而且受到主观评价的影响，无法成为有效信号。因此，某种政绩工程形式作为信号一旦被上级认可和采用（如建设规模、吸引外资），就会被其他同级政府官员广泛采用，成为一股强大的激励力量，引导着政府官员的行为。

这里的行为逻辑不难理解：一个政府必须有能力动员人力、物力各种资源来完成这些客观可测的目标，实现它所追求的政绩。举例来说，要保证计划生育责任目标的实现，地方政府需要动员大量的人力执行监督职能，或者在出现问题时能够应对突发事件。同样，政府欲招商引资以促进地方经济的发展，则需要在改善投资环境和基础设施上有大量的投资。当基层政府面临来自上级的硬预算约束条件，难以向上索取资源时，它必须另辟蹊径。上面提到的政府行为（如摊派、拉赞助、钓鱼工程）正是这种

突破预算约束扩张冲动的具体表现。

锦标赛晋升制度的一个特点是，采用竞赛者中优者取胜的相对标准；而科层制度中的层次越高，职位越少，官员职业生涯的竞争程度就越强。因此，现行干部考核制度不仅为政府官员的行为提供了激励机制，而且激化了同级政府官员之间，以及不同部门、单位、区域官员之间的攀比趋势。由于不同区域的原有资源、组织安排和政府的动员能力不同，这种竞争不是在同一个平台上进行的，这更增加了政府官员在短时期内追赶上去或保持竞争优势的压力，为突破已有预算约束、获取更多资源提供了新的动力。

上面的讨论描述出了一幅什么样的图画呢？一方面，我们看到一个不断进取的基层政府，它不满足现状，积极参与竞争，引导和促进当地经济发展；另一方面，也不难预期这是一个躁动不安的政府，它不断地与其他同级政府相比较，以不断寻求新的发展目标、新的上马项目作为新的信号载体，以便让上级部门了解到它的政绩。在这种发展扩张的冲动中，他们有动力突破已有的预算约束，动员更大规模的计划外资源——逆向软预算约束的现象应运而生了。

进一步讨论上述激励机制出现的问题根源，我们不难注意到，在这里存在着多重目标与多重激励之间的冲突，即为了达到某一目标采取的激励机制对组织的其他目标产生始料未及的负面作用。例如，岗位责任目标的措施和激励的强度（如“一票否决”）旨在为政府官员的日常工作提供激励机制；从这一点来说，这些措施的确达到了原来设计的目标。但是这些措施同时引发了政府官员追求短期政绩的行为。再如有关干部晋升、调动、交流等组织设计尤其是年龄限制对于干部队伍年轻化和防止宗派主义起到了预期的作用，但是这些措施促使干部不得不对其职位的升迁变化十分敏感，而对其职业生涯中与组织长期利益一致的其他目标（如实际管理能力的提高、不同经验的积累等）难以给予应有的重视。另外，“淘汰制的晋升制度加剧了政府官员之间的竞争，诱使他们花费大量资源来发出有效信号。而这些竞相“发信号”的活动可能对实际的社会经济发展并没有起到正面作用，浪费了资源，甚至从长期来看产生了负面作用。也就是说，针对某一个组织目标而设计的激励机制（促使官员对某一任务的重视）可能对其他组织目标（组织长期发展）产生负面作用。

宏观组织制度条件

为了解释前面的问题，我们需要把目光从政府官员行为的微观层次转到制约基层政府运作的宏观组织制度上来。在这里，我们的基本命题是：微观层次上政府组织行为的激励机制是建构在宏观组织制度结构之上的，因此具有稳定性和再生性。我们可以从以下三个方面来考虑约束基层政府行为的制度性条件：

（一）自上而下的制度约束。如同我们在前面各章已经反复涉及的，中国行政机构的干部制度是一个“向上负责”的制度，即下级政府接受上级部门的指令，并贯彻实行之。从这个意义上，逆向软预算约束行为禁而不止，表明来自上级的约束不力。这是为什么呢？

首先，在中国的行政体制中，基层政府有双重角色：一方面面，它是中央集权体制的执行部门，其行为受到来自中央政府政策和直接上级部门的约束。从这个意义上，它是中央政策和上级政府指令的执行部门。另一方面，它又承担着因地制宜维护当地经济发展、民众生计、社会治安等一系列任务。基层政府这种双重角色决定了它在相当程度上的决策自主性和根据当地实际情况执行政策的灵活性。这也是中央政府和直接上级部门所认可的。在这个意义上，来自中央政府的政策对基层政府的约束能力是有限的。

不仅如此，这种自上而下的软预算约束行为在制度环境中有着深刻的合法性基础。例如，在国家建设的历史上，“有条件要上，没有条件，创造条件也要上”这个提法正是反映了这种突破原有（预算）条件的冲动。我们上面谈到的“钓鱼工程”体现了“少花钱，多办事”，调动各方积极性的原则，从政府角度来看也是理性的（邱海雄、徐建牛2004）。在突破预算约束的一些政府行为中，行动者的动机可能是好的，其行为也可能有利于民众利益。例如，政府通过动员企业资助或其他部门的援助活动，可能对解决所管辖区域中市政建设的困难、农业发展或教育设施的改善起到积极作用。有些基层干部也认同这种做法。不难看出，基层政府因地制宜、追求地方发展的行为在行政体制内部和社会群体中有广泛的认同并由此产生了相应的社会期待。

其次，在中央政策和直接上级部门指令之间，后者对基层政府有更为有效的约束。在组织制度中，政府官员的考察、提拔、去留和待遇都取决于直接上级部门的决策。而中央政府的政策大多是指导性的、概括性的，依靠各级政府部门的具体解释加以实施。即便是那些有明确量化指令的政策也要依靠地方政府逐级监督、贯彻执行。因此，对于基层政府的官员来说，直接上级部门是最为重要的制度性条件。

当我们把目光转向基层政府的直接上级部门，不难发现，在这一行政体制中的各级政府有明显的同构性，即它们面临着类似的制度环境和考核制度，因此身处其中的政府官员也表现出类似的目标追求和行为方式。这意味着，我们以上讨论的诸种激励同样适用于上级部门的政府官员，他们受到同样的激励机制支配，追求短期目标的政绩工程。我们常常看到这样一种情形：各级政府中每一任新的领导干部上马，就会提出一系列新的政绩项目。而这些项目往往不能在已有的预算编制内实现，需要动员预算外资源，由此产生了向下摊派的冲动，即鼓励下级部门提高发展速度，扩大生产规模，建设政绩工程。我们经常可以听到基层官员这样的抱怨，即他

们工作中遇到的最为头痛的问题是来自上级的不切实际的要求。一位基层干部这样说道："领导给你直接下命令，不听你的解释。他只要结果，不管你得到这个结果的过程是什么。"而下级政府在已有的财政能力范围内无法完成上级政府要求的任务，必须如法炮制，继续向下摊派。如此这般，上级政府只能对下级政府"向下摊派"的行为默许甚至鼓励。

在现行行政体制中，这种"向上负责"制度、动员预算外资源行为的合法性和社会期待，一旦与上级政府官员的激励机制相结合，便产生了稳定而强大的组织保护屏障和共谋行为（周雪光2008，参见本书第6章），大大削弱了组织设计上所预期的自上而下的制度性约束机制。我们可以将传统软预算约束与逆向软预算约束中的上下级关系做一比较。在前者，下级单位（如企业）突破预算约束的行为打乱了经济运行计划，是上级部门所不愿意看到的，并且是力图防止的。但公有制的体制使得上下级部门的利益归属有着千丝万缕的联系，使得上级部门无法实行预算硬化的有效承诺。逆向软预算约束现象也表现出了上级部门对下级部门缺乏有效约束的情形，但因果机制却是不同的。在这里不是上级部门约束不力的问题，而是上下级官员利益一致（即通过政绩工程得到上级认可）而形成了利益共同体，他们为同样的激励机制所驱使，其行为和利益相互关联、同向促动。结果是，行政体制中常常出现共振现象：上级部门不断下达目标指令，基层政府不断上报各种政绩迎合之，上下各级追求政绩的行为互为强化。在这个行政制度中，基层政府即便不追求短期政绩，也必须突破预算约束，以应对来自上级政府的压力——这是上级部门鼓励的，是竞争对手所采纳的，也是完成上级任务所必需的。

（二）自下而上的制度约束。这里是指来自基层企业、下属组织或个人对政府行为的约束。既然逆向软预算约束表现在基层政府从下属单位或个人那里攫取资源，那么这种行为的一个重要约束条件是那些利益受到影响的组织或民众的有效抵制。但是，从组织分析的角度来看，基层政府和所属地区的个人之间有明显的组织能力不对称性，使得自下而上的约束和抵制能力不能发生效力。因此，自下而上的制度约束通常是有限的、无力的。

首先，政府是一个特殊的垄断组织。一般的垄断组织通过市场机制（垄断价格）与消费者交换，它的行为在很大程度上受到政府管制机构、法律和消费者组织的约束；与此相反，政府机构则以行政权力与管辖区域内的企业或个人发生联系。各种组织（企业、团体）在市场经销、资源供给、招工、环保、卫生、治安等方方面面都与当地政府发生千丝万缕的联系，因而受到后者正式的或非正式的制约。不难想象，如果一个企业公然拒绝政府的摊派，它的生存空间就会受到严重威胁。

其次，这些企业或者个人通常各自生存，分散经营，没有有效的内在组织能力，很难对政府的组织权力加以有效的抵抗或讨价还价。我们通常

观察到，企业抵制基层政府摊派的手段一方面是消极抵制（如不配合工作）；另一方面是通过非正式关系与政府部门通融，以便减轻摊派负担。这种特殊性（particularistic）关系纽带进一步削弱了自下而上组织起来的集体基础。越级上告是可能的另外一种方式，但前面已经指出，这种政府行为常常是上级部门所默许或鼓励的；所以上访活动对这类行为的约束力也是微小的。

值得强调的是，基层政府与所辖区域中的组织和民众并不总是一个单方向的攫取与抵制的关系。在很多情形下，双方有互利的交换关系。基层政府对于许多资源有垄断的控制权、治理权，有对来自上级政府的有关指令和政策的解释权和执行权。这意味着这些组织或个人可以通过完成政府摊派任务而建立起互惠关系，以期在其他领域中得到回报。例如，一个私有企业可以满足基层政府索取税外摊派，从而在上缴税收方面受到基层政府的保护。近年来，地方政府在土地开发方面的垄断权力使得它在决定企业发展和投资环境方面有诱人的资源，这种双方互利的交换关系可能是基层政府不断突破预算约束、获取预算外资源的长期稳定基础。

（三）责任目标制度失灵。近年来许多约束政府行为的组织设计纷纷出台，从行政诉讼法到责任目标制度，在行政制度的改革上进行了一系列有益的尝试。虽然这些组织设计的初衷是好的，但它们在实际运行中常常难以落实，我们以责任目标制度为例说明。在各级政府的责任目标实施中，都强调了责、权、利三位一体的制度安排。从理性设计的角度来看，这三者对于某个职位来说是整合一体的。例如，在组织设计中，一个县政府的主要领导人可以有职有权，工作产生的利益为他领导的政府和区域以及他个人所获得（例如，政府财政丰足、干部晋升），而他也必须承担决策错误所造成的损失：如果决策错误导致县政府财政紧张，在硬预算约束的条件下，县政府特别是主要负责人的利益会受到损失。

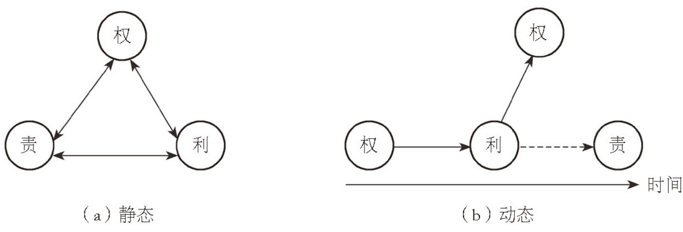


图8-3　目标责任制度的静态设计与动态过程比较

但在逆向软预算约束的模式中，我们不难推测责、权、利三者分离的可能性，甚至在一些条件下这种分离的必然性。如图8-3所示，当我们把一个官员（如县市第一把手）放在不断流动的职业生涯过程中来看，责、权、利对于他来说常常是分离的：当他在此时此刻流动到某一县市当第一把手时，他所拥有的“权”使得他可以上马政绩工程，为自己的政绩发出信号，而此举所获得的“利”可能是私人性的。而“短期任职”的预期意味着，

当这些决策的问题最终暴露时，他已经离开了这个岗位，不必承担决策的责任。这样，“责”与“利”在动态过程中分离了，为政府官员的行为提供了与制度设计初衷相悖的激励。即使对于那些没有升迁预期的官员来说，政绩工程可以满足上级政府的要求，以保护他已有的利益，避免被淘汰出局；而这些突破预算所产生的问题（“责”）不会归咎到他个人的头上。所以，一个职位上的责、权、利的整合并不意味着在这个职位上决策的具体官员身上有着责、权、利的统一；恰恰相反，在干部流动的动态过程中，这三者的分离是难以避免的。

逆向软预算约束现象的意义

虽然逆向软预算约束现象在近年来成为一个引人注目的问题，但它并不是一个新的组织现象，而是历史上经济发展手段在转型经济中新的表现方式，也是长期以来“动员型”政府运作方式的延续；可以说，正是这些历史上的和制度上的渊源为我们今天观察到的政府行为和扩张冲动提供了合法性基础。

科尔奈在讨论传统软预算约束时指出，企业不受预算约束的经济行为扭曲了价格机制在资源分配上的作用，导致了过度的经济活动，造成了效率损失。逆向软预算约束的行为也产生类似的影响：政府在预算外的资源动员和上马庞大工程，意味着通过行政手段对各种非政府领域的资源重新调配使用，使其脱离原来的市场机制的制约。更值得注意的是，在传统软预算约束的结构中，企业为了突破预算约束而进行活动的对象通常只有某一上级部门，或者少数几个有关的上级部门。这些上级部门可支配的资源有限，而且受到来自其他下级企业同样行为的压力和其他同级或上级政府部门的资源竞争。在这样的制度条件下，预算软化是有一定限度的。与传统的软预算约束相比，逆向软预算约束所描述的突破预算约束的扩张冲动和行为，没有财政上限，没有组织制度约束，其对象通常是众多分散、力量微弱的下属部门和个人，而且这些行为常常受到上级领导的鼓励和同级官员竞争的推动。因此，逆向软预算约束较之传统的软预算约束更为松动，而其规模之大和影响之广泛则是有过之而无不及。

逆向软预算约束行为的另外一个意义是它塑造和诱导了与组织设计事与愿违的政府行为。其一，由于预算和其他资源限制对政府行为不构成有效约束，基层政府无法建立有预期的预算内行为，而是产生不断突破预算约束的行为期待。为了满足自上而下攫取资源，应付来自上级政府的各种要求，基层政府必须保持一个动员型组织结构，即分工不精细，角色、机构重叠，以便保证和提高紧急动员资源的能力。结果是，政府总是被动地应付各种资源压力，难以实行长期计划，难以实现专业化和保持稳定性。其二，逆向软预算约束现象意味着基层政府需要庞大的官僚机构来攫取资源。基层政府面对的突破预算约束的对象不再是传统体制中的一个或少数

几个政府部门，而是分散的下属单位和民众。因此，基层政府需要庞大的组织机构和人员来向这些分散独立的企业或个人攫取资源，从而有扩大政府规模和管辖能力的压力和冲动。在这里，我们的分析对基层政府规模扩张的动因提出了一个新的解释。

在这个背景下，基层政府追求逆向软预算约束的行为必然会制约改革过程的方向和进程。例如，周雪光（2005b）提出"关系产权"这一概念来强调地方政府与当地企业之间稳定长期的关系。在这种关系中，地方政府可以在一定程度上影响企业的决策权、收入支配权和转让权，而企业以弱化或出让部分产权以换取一个有利的运行环境。这种关系产权的制度为地方政府自上而下地攫取资源、突破软预算约束提供了合法性基础。基层政府有动力通过各种形式来继续维持甚至强化这种产权关系，以便维护预算外资源的来源。因此，逆向软预算约束现象和政府行为会影响基层政府有关未来政企关系的战略选择。

逆向软预算约束行为对国家与社会关系产生了深刻影响。从传统的软预算约束到逆向软预算约束，行政体制中的下级部门与上级政府之间的关系仍然是关键所在，但是上下级组织关系有一个微妙但是意义深远的变化。上级政府从被迫提供更多的资源的传统做法转向了允许下级政府向下攫取的政策。表面上看，上级政府由此摆脱了自下而上资源要求的压力，甚至可以从基层政府的攫取行为中受益。但从另一方面来看，国家政权却承担了由此产生的政治压力。例如上级政府必须应对由于基层政府攫取行为引起的政治冲突（上访、抗议活动）以及基层政府短期利益行为造成的长期负面后果。这样，在传统软预算约束中产生的行政体制内部门间或上下级部门间资源分配的矛盾和压力，在逆向软预算约束的情形下转化为行政体制之外国家与社会的矛盾冲突。当不同地区的政府表现出类似的行为，而企业或个人无法通过正式渠道与基层政府进行讨价还价时，就有可能导致"无组织的集体行为"，对政治进程和社会生活产生极大的冲击（参见本书第11章）。

讨论与小结

以上分析集中在基层政府的行为上，但在我看来，这一思路也适用于其他层次政府的行为，只是其表现形式因被攫取对象不同而异。例如，上一级的政府机构面临的下属单位可能大多是下一级政府部门和各类企业。因此，逆向软预算约束的行为更多的可能是通过上下级科层制组织渠道和讨价还价的谈判过程而实现。而基层政府直接面对着分散的企业或个人，这一状况增加了攫取资源的难度和不确定性。这些政府行为发生在不同领域中，有历史的和组织制度上的渊源，已经得到学者和政策制定者的广泛关注，本章明确提出把这些表面上看来情形各异但实质相同的现象放在同

一个理论框架中加以分析，从一个新的角度来认识逆向软预算约束现象的深刻影响和意义。

与传统的软预算约束症状一样，逆向软预算约束也有深刻的组织制度根源：从微观的激励机制角度来看，扭曲的激励机制引导政府官员追求“短期政绩”。由于人口压力和干部年轻化的双重过程，现有的晋升制度诱发了强烈的短期政绩期待。一方面，政府官员受到短期利益的驱使，需要超出通常的资源动员来把“政绩工程”做大，以得到上级的注意和认可；另一方面，上级领导追求短期目标，快出成果，出大成果，迫使下级政府从事超出其预算能力的项目。在宏观组织制度上，自上而下的约束条件来自上级部门的监督。由于长期以来制度环境中政府突破预算约束的行为具有合法性，由于上下级部门利益的共同性，以及科层制中信息不对称性的困难，上级部门的监督机制难以奏效；由于基层民众与政府机构之间组织能力的不对称性，难以形成自下而上的有效约束条件；而组织设计中的制约机制在实际运行中常常失灵。逆向软预算约束现象正是这些组织制度失败的产物。近年来，中央政府广泛宣传保护农民利益、减轻农民负担的政策，并加大监督、惩处力度，这一系列做法一方面提高了民众抵制摊派的意识，另一方面削弱了这类政府行为的合法性基础，确实收到了明显效果。但如果以上讨论的激励机制和制度性约束条件没有实质上的改变，那么，即使短时期的政策压力可能使得这些行为有所收敛，风头一过，类似的现象仍会故态复萌。

我们不难看到，不同地区、不同基层的政府行为有明显的差异。在这里，我们简要讨论不同地区、不同政府间有关逆向软预算约束行为差异的一些因素。第一，逆向软预算约束的程度与地方政府的组织能力成正比。在相同的宏观制度之下，地方政府的运作能力也常常不同。如果一个基层政府具有有效的组织结构，延伸到所管辖区域的不同层次和角落，那么它就能更有效地获取资源。反之，一个基层政府如果机构不力，或者所属区域中企业、民众的组织程度和集体抵制能力相对强大，那么政府自上而下突破预算约束的程度也就受到制约。第二，逆向软预算约束的程度与地方政府所能够控制的公有资产成反比。公有资产的存在为当地政府提供了一个预算外资金的源泉，更容易达成稳定的政府—企业之间的交换关系。这一状况减轻了政府对其他企业或民众的资源要求。当然，从一个广泛的意义上，这种情形只是突破预算的渠道不同，而不是逆向软预算约束发生本质的变化。第三，按照现行的财政分配原则，一个地区的经济发展与当地政府的财政能力成正比。因此，如果一个地区经济发展为当地政府提供了更多的财政能力，那么会减弱政府突破预算约束的冲动。

从一个广泛的意义来看，逆向软预算约束现象反映了一种缺乏有效制度性约束的自上而下攫取资源的政府行为。对于这一现象及其特点和意义的研究在已有的组织学和政治学的文献中仍然是一个空白。例如，政府通

过税收、摊派甚至强迫夺取等手段获取资源的能力和方式是长期以来政治学研究的一个中心课题（Levi　1988）。但是，本书提出的逆向软预算约束的模式与政治学文献中讨论的传统的“国家财政动员能力”的各种模式明显不同。在后者，中央政府集决策者和责任承担者于一身，因此政府在自上而下攫取资源时，有内在的约束力，即从长远计算，不会竭泽而渔；本书描述的基层政府的结构地位和行为与这类模式很不同。再如，政府部门追求预算最大化的行为并不是中国基层政府的独特性，而是科层制度中政府机构的普遍特点，其表现形式或影响程度取决于组织制度中相应的约束机制设计，这是组织学和政治学研究中很早就注意到的（Mueller　2003：Chapter　16）。这些政府部门扩大预算的冲动诸情形通常在政府机构内部运作，在很大程度上受到上下级部门的不同目标和权力关系的约束；与本书讨论的政府行为有很大区别。因此，我们需要新的理论模式和研究角度来分析中国转型经济中的逆向软预算约束现象。造成逆向软预算约束现象的组织制度和机制是可以分析的，是可以解释的，因此这类政府行为也是可以预计推测的。

从软预算约束—逆向软预算约束等资源动员形式背后，我们看到了国家与权力体制、中央政府与地方政府之间的“父子隶属”互为依附但又互为掣肘的关系。而且这一关系及其表征在历史上由来已久。在长期的中国历史上，特别是明清时代的简约国家体制中，中央政府给予地方官员的财政资源十分有限（孔飞力　1990［1980］，施坚雅2000［1977］，瞿同祖2003［1962］）。虽然州县的规模和人口数目不断扩大，只有州县官和下属的少数衙吏直接得到政府财政供给。州县官的幕僚和许多下属官吏要靠“火耗”之类的向下攫取的做法来得以生存，而提取“火耗”以充公用这一制度为基层官员的种种行为提供了机会和合法性。曾小萍（2005［1984］）在《州县官们的银两》一书中描述和分析了雍正朝“火耗归公”财政体制改革的前后经历，有助于我们将“逆向软预算约束”现象放在一个大的历史背景中解读。据曾小萍分析，雍正朝的“火耗归公”财政体制将“火耗”纳为正式的地方财政收入，并允许地方政府按照当地需要而加以使用。这一做法大大提高了地方政府“有效治理”的能力，缓解了中央—地方的紧张关系。但是，帝国君主官僚制中的权力关系不能保证资源分配的稳定性。随着雍正朝为乾隆朝替而代之，中央政府加紧对地方财政包括火耗归公部分的控制，地方政府的活力得而复失，走向新的危机。

在研究文献中，针对国家角色的各种提法林林总总：发展型国家、掠夺型国家、经营型国家、掮客型国家、赢利型国家，等等。这些标签也时常用来讨论中国政府的行为角色。那么，国家是否只是扮演其中的单一角色呢？这些角色之间是什么关系呢？我们注意到，以上讨论的“逆向软预算约束”行为在20世纪90年代中期随着分税制改革而凸显出来，又随着21世纪初国家财力增强、自上而下资源再分配力度的增大而缓解。在21世纪的

第一个十年后，大量资源集中于中央政府，以至常规的资源分配渠道机制难以应对，因而推行“项目制”来进行资源招标分配；而各级地方政府忙于自下而上地“跑项目”，科尔奈早期描述讨论的“软预算约束”现象幽灵重现（周飞舟2011，折晓叶、陈婴婴2011，渠敬东2012）。从“火耗归公”到“逆向软预算约束”的历史演变给我们的启示是：今天的逆向软预算约束现象不是一个当代现象，而是历史上中央—地方关系的延续和再现。在这一大背景下，中央—地方关系表现为：在国家资源力量不足时，则给予地方更大的积极性和活动空间，以便缓解国家的压力；而当国家资源富裕时，则通过资源再分配来加强自上而下的控制（如今天的项目制）。由此可见，随着资源在不同层次政府间的分配流动变化，为中国政府不同治理模式之间转化（见本书第3章）注入了内在动力。在这个意义上，逆向软预算约束现象从一个侧面折射出中国国家治理的深层逻辑。

1. 除注明出处外，本章中所举具体事例和所引用语言均来自作者在2004年田野研究中收集的资料。
2. 随着21世纪的第一个十年间大量资源向中央政府集中后，这一情形发生了重要变化。国家通过项目制来自上而下地分配资源，使得自上而下的软预算约束现象以新的形式重新出现。

第9章

通往集体债务之路：从官僚制逻辑到社会逻辑

“道路，还是道路，总是道路”，卢瓦雷省（Loiret）省长在1867年9月写道，“这概括了乡村的全部政治经济学。”

——尤金·韦伯（Weber 1976）

我在第1章导论中提出，国家治理逻辑有两条主线，一是中央与地方的关系，体现在中国官僚体制的制度设施和行为方式之上；二是国家与民众关系，体现在国家与社会群体的相互影响之上。在以上各章讨论中，我主要着眼于第一条主线，即国家正式制度如官僚体制等制度设施，中央与地方之间组织关系、权威关系及其在不同条件下表现出的治理模式，以及它们在实际运行过程中引发的种种政府行为。在这些讨论中，国家与社会之间的互动关系时常隐约地出现在各种场景中。例如，民众时常卷入各类运动式治理过程中，民众也是政治教化的对象，参与政治教化的仪式和活动。在这一单元的以下几章中，国家与民众关系成为我们关注的中心所在。我从国家与社会的互动过程这一主题下扩展解读中国国家治理的制度逻辑。

国家治理逻辑贯穿于自上而下的政策落实执行过程之中，而且在这一过程中必然遭遇官僚体制和基层社会各自的组织逻辑。正是在这些不同制度逻辑的相互作用中，在基层官员的应对策略中，在民众百姓的具体反应中，国家治理逻辑获得具体、实在的呈现，并在国家、基层政府、民众的日常互动过程中被重新塑造。在这个背景下，这一单元的三章分别从三个具体事例——农村的修路过程、村庄选举和无组织的集体行为——来讨论在国家与社会关系之中显现出的国家治理逻辑。这三个案例涉及公共产品提供、制度变迁和集体行动等重要主题。在这些案例中，一方面民众是国家运作过程的直接对象和参与者，另一方面中国社会顽强地表现出其自身的逻辑。在一些情形下，社会运作逻辑与国家治理逻辑相辅相成，有助于国家政策的实施或减轻了政策失败带来的损失；而在另外一些情形下，这些逻辑之间不一致甚至相冲突，并在互动中改变了国家运行过程。

在这一章，我首先把目光投向中国的一个北方乡镇，追踪在落实国家“村村通”修路项目过程中发生的一个故事片段。我的目的一方面是记录

在制度变迁大背景下国家与社会互动的一个具体场景和过程，另一方面是通过对这一事件的系统和持续的观察来解读这些事件背后的机制和道理，试图从微观层次上政府行为和乡村活动来解读国家运行的制度逻辑，认识中国制度演变的过程和动力。

水泥道路来到村庄：政府在行动

在《太阳照在桑干河上》的开篇，小说家丁玲这样描写中国北方一个地区的路况景象：

> 天气热得厉害，从八里桥走到洋河边不过十二三里路，白鼻的胸脯上，大腿上便都被汗湿透了。但它是胡泰的最好的牲口，在有泥浆的车道上还是有劲地走着。挂在西边的太阳，从路旁的柳树丛里射过来，仍是火烫烫的，溅到车子上来的泥浆水，打在光腿上也是热乎乎的。车子好容易才从像水沟的路上走到干处。不断吆喝着白鼻的顾老汉，这时才松了口气。他坐正了一下自己，伸手到屁股后边掏出烟荷包来。
>
> “爹！前天那场雨好大！你看这路真难走，就像条泥河。”他的女儿抱着小外孙坐在他右边。她靠后了一点。（丁玲1954：1）

小说这里所描述景象的背景是20世纪40年代中期经济落后的中国北方农村。但我在2004年夏天来到FS镇时，也遇到了类似的情景。FS镇是一个农业镇，坐落在丁玲小说中所描述的同一地区，共有27个村庄，约有2.5万人。当地农民以种植玉米、葡萄、杏扁以及其他水果为生。在2005年人均年收入约3000元，这个数字显示，与沿海地区甚至周边地区相比，FS镇属于经济不发达地区，但在全国农村中仍属中游偏上水平。即使在同一镇里，各村在农作物种植和劳务活动上也差别很大：那些靠近镇中心的村庄中许多青壮年劳力离开农田，从事商贸活动，在偏远山区的村庄中，大多数劳力都外出到城市里打工谋生。与丁玲笔下的情形相比，半个多世纪过去了，但这一农村地区的路况并没有太大的改善。许多村庄通往镇中心的土路由于超负荷使用和年久失修，已变得崎岖不平、破败不堪。一到雨天，道路更是变成了条条泥水小溪；就连机动车也常常陷入泥坑中无法拖出，更不用说骡车了。

这正是农村地区中那些远离主要公路、远离商业中心的道路状况。到了21世纪初期，中央政府和各级地方政府出资修建的不同等级的公路纵横交错地穿越这一地区，特别是那些政治或经济活动的中心区域，但由于政府多年来忽略二级公路和公路网络的建设，那些散落在这一地区的村庄被弃之不顾。有些村庄刚好靠近公路，或有公路横穿而过，它们会因为交通便利而经济繁荣，但对于那些远离公路的村庄来说，商业活动中心仿佛是

十分遥远的去处。在收获季节，大型货车很难开进这些村庄。各类农产品如葡萄、苹果或其他水果只能先用小货车运到主要道路边上。如果有些中间商能够费力把货车开进村庄的话，他们的出价要明显低于仅在一两里之外但交通方便的那些村庄里的收购价格。

正是在这一背景下，该地区的地方政府于2004年启动了农村公路“村村通”项目。这是国家交通部推动的项目，它的目标是通过修建水泥路，把每个村庄与主干道路连接起来，提升农村的交通能力，将各自隔离的村庄整合人当地的政治、商业活动中心。在经历了漫长的等待之后，政府提供公共产品的努力终于延伸到这个欠发达地区。

修路的意义远远超越了这些农村地区自身的经济活动。在历史上，道路修建与农村发展、全国性市场兴起以及国家建设息息相关。历史学家尤金·韦伯（Weber 1976：206）在研究1870至1914年间法国农村转型的著作中，把道路建设类比于国家建设。他这样写道：“这些公路和铁路线虽然只是支线，但其实际意义却是至关重要的，因为它们把那些偏僻的乡村带出了文化和经济上自给自足的状态，使之融入市场经济和现代世界。这些连接村庄的公路或铁路支线的建设事实上成为有关国家整合的速成班，而且在规模和效益上都无与伦比，这些经济和技术条件使得迅速的文化变迁成为可能。在文化发生明显转变之前，物质环境必须改变，而公路和铁路为这种转变提供了最为基本的驱动力。”

当然，在“村村通”项目启动的21世纪初期，中国农村已经历经了半个多世纪国家建设的过程，早已融入和整合在当代中国政体之中。因此，中国乡村的道路建设并不是像19世纪的法国那样，在国家建设中发挥着关键作用。不过，“村村通”项目仍然为国家政策、基层政府和村庄在公共产品供给过程中的密切互动提供了一个特殊机会。而且，这是一个令参与各方都极有兴趣的机会：这一地区的地方政府和村集体的资源有限，财政资源匮乏，常年来负债累累，因此“村村通”项目为地方获取和动员财政资源提供了难得的机遇，“村村通”项目也为我们从乡村中国的公共产品供给角度观察国家治理逻辑在基层的实践提供了极好的案例。

在这一章，我描述和讨论FS镇执行“村村通”项目的场景片段及其随后的一系列问题。我在数年的田野研究中一直跟踪这一过程。这里的故事表明，公共政策虽然有着良好目标，但在实际执行过程中却可能对乡村社会机体造成极大伤害，弱化集体治理的基础。因此，我们需要认真思考国家和地方性社会制度在公共产品供给中的作用，及其对乡村治理可能产生的与初衷相悖的影响。

我的研究始于两类有关公共产品供给的文献：第一类文献强调国家及其官僚组织在经济发展中的作用，而另一类文献则关注社会制度设施在解决地方性问题中的角色。自20世纪80年代“找回国家”（bring the state back in）的学术思潮兴起以来，社会科学家特别关注国家在制度和社会转

型中的重要作用。在这一分析框架内，政治学和社会学的研究已经有了大量文献，特别是有关政府官僚组织在经济发展和社会转型中作用的研究工作硕果累累（Johnson 1982，Migdal，Kohli and Shue 1994，Wade 1990）。社会学家埃文斯（Evans 1995）提出，韦伯式官僚组织有依据专业能力录用和晋升以及按章办事等特点，在第三世界各国的经济发展中起到了重要的作用。埃文斯和他的同事（Evans and Rauch 1999）分析了二十年来35个发展中国家的样本，得出了如下的结论：国家的韦伯式官僚组织形式“可以极大地提高经济增长的可能性”（第748页）。中国经济转型过程中的中央和地方政府就是这一推动作用的极好例证。在过去的三十年中，各级政府是推动经济增长和制度转型的主导力量。许多学者认为，20世纪80年代乡镇企业发展是推动中国经济增长的主要动力，而乡镇企业的发展在很大程度上应归功于地方政府的积极作用（Che and Qian 1998，Landry 2008，Naughton 1996，Oi 1999，Qian and Weingast 1997，Walder 1995a，Whiting 2000）。

但另一方面，也有不少学者指出干涉型国家（interventional state）的潜在危害性。政府组织和利益集团之间的共谋及其所表现出的种种寻租形式，一直是公共选择文献中关注的问题（Bates 1981，Buchanan，Tollison and Tullock 1980，Mueller 2003，Tullock 1967）。计划经济中的种种弊病在社会主义国家研究文献中已有充分的认识（Kornai 1980，1992）。值得注意的是，这种批评并非总是来自那些倡导市场导向的经济学家。政治学家斯科特（Scott 1998）汇集了大量的历史资料来讨论那些原本意在提供公共产品，却导致重大后果的国家政策和项目，并在此基础上对“国家的视角”提出了深刻的批评。这些观点和论断与组织研究中有关有限理性下组织行为的大量研究不谋而合，并为许多实证组织研究工作所支持。组织研究文献记载了当代社会中的政府官僚组织各自为政、共谋行为和目标替代的种种弊端（Cyert and March 1963，Lipsky 1980，Pressman and Wildavsky 1984，Wilson 1989）。遗憾的是，国家建设文献与组织研究文献在这一方面的联系并没有得到学者们的充分注意。

在中国研究领域中，许多研究工作指出国家政策执行过程中的种种问题：精细的官僚考核体系提供了向上晋升的强激励，同时上级部门又常常要求下级官员贯彻那些没有资源配置的政策指令。在这一视角下，国家和地方政府常常被看作是扮演经纪人的角色，并且深深嵌入于官僚制的逻辑之中（Edin 2003，Huang 2003，O'Brien and Li 1999，Shirk 1993，Shue 1988）。以上各章的讨论也涉及这一系列问题。“村村通”修路工程给我们提供了一个机会来近距离地观察政府官僚组织在执行国家政策和提供公共产品的实际过程中的作用。政策执行过程与公共产品提供也正是经济发展和地方治理的两个重要问题。

毋庸置疑，正式制度设施，如政府组织，在公共产品提供中发挥了重

要作用。与此同时，非正式的社会制度，如家族制度、网络关系以及社区信任，在资源动员、解决地方问题以及与政府互动中也同样具有意义，提供了乡村治理的基础（Duara 1988，Huang 1985，Ostrom 1990，Putnam 1993）。彭玉生（Peng 2004）的研究发现，家族制度在中国乡村的企业和经济发展中发挥了重要的作用。蔡（Tsai 2007）注意到乡村社会中的“非正式责任”（informal accountability）作用，而这一非正式责任是镶嵌于地方社会制度之中的。她的主要结论是：地方性制度提供了有效的规范和预期、提供了针对搭便车问题的惩罚机制，以及在公共产品供给中集体行为的基础。在这个意义上，公共领域中的正式制度和非正式制度是互相补充、互相促进的。

在以下描述的情景中，有两个相互关联的过程贯穿始终。第一个过程是有关“政治”的故事，这是一个有关基层政府组织执行国家政策，以及政府官员与村干部之间互动的故事。第二个过程是有关“社会”的故事，即社会制度、村庄内部和村庄间社会网络关系如何动员资源、解决问题、应对危机的故事。这两个过程反映出两个迥然不同的制度逻辑：官僚制逻辑规定了地方官员在执行国家政策中的应对策略和行为，而社会制度的逻辑则塑造了当地行动者在资源动员和解决地方问题中的行动策略。在我们的故事里，这两个逻辑相互作用，对乡村治理产生了重要影响。我们下面的故事表明，“村村通”项目的实施以及随后负债后果的应对行为诱发了各方当事人之间基于社会网络和社会制度之上的密集互动。这些场景提供了解读社会过程和机制如何动员资源的机会。正是在这一过程中，乡村中国的社会制度和结构受到严峻考验，得以强化、重建或转型。

通往集体债务之路：两个村庄的故事

村民眼里的“村村通”修路项目

如同许多其他的公共项目一样，当“村村通”项目最初启动时，人们从官方文件和媒体上读到了许多令人振奋的官方话语、故事和数据。当然，任何公共项目都是有限制条件的。政府在“村村通”项目尚未启动之时，就意识到了资金短缺是一个严重的问题。也就是说，“村村通”项目并没有足够的资金支持。政府文件这样写道：“通过了大量的调研和详尽的评估，省政府决定‘村村通’建设资金分三部分解决：（1）省交通部门投入一部分；（2）各级政府财政补贴一部分；（3）社会筹资一部分。”这听起来似乎是一个很好的计划，即通过多渠道动员资源，以确保向那些弱势群体提供公共产品。

随着“村村通”项目逐级往下推动——从省到市，再到县，最后来到FS镇，这一项目终于有了具体的内容：每修1公里的公路，政府将提供相当于

7万元的水泥，这些水泥必须以高出市场价的价格向县政府所属的水泥厂购买。[注]但据估计，在该地区修建一条水泥公路所需的平均成本——即使把村民免费劳动力、廉价低质的原料考虑进来后——大约每公里需要24万元。这意味着，在“村村通”项目中，每修1公里公路，村庄至少需要自筹资金17万元。如果无法得到足够捐助，就会导致大量集体负债。这样的成本估计也许还是保守的，因为修路还可能包括征用额外的土地，需要对土地征用和农作物的损失加以补偿。这一地区人均年收入约3000元，而且几乎所有村庄已经有了几十万甚至上百万元的集体债务。

所以，许多村庄对政府关于“村村通”项目的号召毫无热情，也就不足为奇了。这并不是说他们不想改善道路，事实上，他们渴望能够改善道路。但是，他们对政府推动的项目却没有信心。冰冻三尺非一日之寒，村民的抵触情绪来自日积月累的经验。多年来村民们亲身经历和目睹了政府发起诸多的项目，这些项目由上级政府推动，下级政府执行，但最终都以巨大失败而告终。许多村民还清楚地记得，就在20世纪80年代和90年代，地方政府热情高涨地推动乡镇企业，结果却是给他们村庄留下了大量的债务，集体资产也随之锐减。因此，村民对政府政策和项目的意图和可行性有深深的疑虑。

其实，县政府也清楚地预见到“村村通”项目不受欢迎，而且也会面临许多困难。一位乡镇干部这样说道：“现在，市政府正在推行‘村村通’项目，我们县的县长亲自启动这一项目。他在动员大会上宣布：‘首先，这是一项政治任务，我们必须坚决完成；其次，在这个过程中不能引起任何矛盾或上访；第三，不能对村民进行强制性摊派。’”我们下面也会看到，镇领导也同样地尽力推动这个项目，而且他们也清楚地意识到，至少在短时间内，这一项目对于村庄来说弊大于利。他们必须下大气力来说服一些村庄参与这一项目。

抓住机会还是避免陷阱？

2004年初夏，上坡村和下坡村这两个村庄被镇政府挑选出来参加“村村通”项目。这两个村彼此相邻，只需15分钟左右就可以从一个村的村中心步行到另一个村的村中心。两个村都种植同样的农作物——玉米、葡萄和其他水果树木。两个村的田地紧挨着，在一些地方还犬牙交错。当地流行的历史传奇将这两个村庄一并编织进中国文明起源的宏大历史画面之中。

不过，这两个村的相似之处仅限于此。在其他的诸多方面，这两个村可谓大相径庭。多年来，上坡村像是一个带头人，多次率先进行创新改革。上坡村首先开始大规模地将玉米地改种葡萄；大力改进集体灌溉设施，将村里的大多旱地改造为水浇地；积极参加国家的“退耕还林”项目；近年来又重建寺庙，使得这个村子成为当地的观光景点。在所有的这些方面，下坡村都是扮演着追随效仿的角色，而且力度有限、规模较小，在一

些方面还滞后多年。我们不需要太多的分析就能发现，这两个村如此巨大差异的原因，来自这两个村不同的领导班子。在过去的二十年中，上坡村有一个稳定的权威中心即康书记，多年来他既是党支部书记又是村委会主任，村里党支部和村委会成员也基本上是一套人马，稳定不变，推动了这一系列村庄创新。而下坡村却恰恰相反，村领导经常更换变动。而这些变动的主要原因并不是因为人们争夺领导位置，比这更为糟糕的原因是，村里很少有人对村领导的职位感兴趣。

在“村村通”项目动工前夕，这两个村的集体资产也有很大差异。当然，如同该地区几乎所有的村庄一样，两个村集体都有着累累债务。这主要是因为，过去的政策和不负责任的微观干预导致了许多严重后果，集体债务即是其中之一。尽管如此，就有形的集体资产而言，上坡村还是令人羡慕不已。这个村有两口机井，能灌溉大约2000亩的葡萄地，村集体把这两口机井承包给私人管理，每年能收取2万元的租金，这成为村集体的稳定收入来源。不仅如此，在去集体化的过程中，康书记还保留了一块大约260亩的村集体土地，然后将这块地租给村民。这些租金又为村集体提供了持续的收入来源。自2004年以来，村里的2000亩土地都参加了政府的“退耕还林”项目[注]，这给村庄的家庭提供了每年共30万元的额外收入。在宽敞的村委会大院里有两排房子，一排房子是小学的校舍，另一排房子是村委会办公室和村展览室，骄傲地展示着该村的政绩和经济成就。这也是这个地区村庄集体力量尚存的一个镜头。

下坡村则是相形见绌。由于村委会脆弱，人员变动频繁，集体资产也随之萎缩。到2004年，村里没有任何土地参与“退耕还林”项目。在前一年（2003年）刚刚当上村支书的龙书记这样说道，“这是因为前任村支书嫌为村民办理退耕还林太麻烦，不愿做。”村委会大院里混乱无序、坑坑洼洼，房子破旧不堪、无人照料。到2004年，该村仅有500亩水浇地，两口老化的机井每年的租金收入共有1万元。这些租金已经被前任村支书提前支用花费了。龙书记回忆道：“我去年当村支书的时候，村会计就告诉我，集体账户中没有一分钱。在我们这里有一个风俗，春节的时候家家户户都要在大门上挂对联。但村集体都没有钱买红纸写对联。我只好去借了15张红纸，写了对联贴在村委会大院里的门上。”

由此来看，这两个村庄对“村村通”项目有截然不同的反应就不足为奇了。实际上，同样的领导者和追随者模式再次出现：上坡村的康书记主动要求参加这一项目；而下坡村龙书记却是百般推诿，最后在各种压力下才不得已勉强参与。两个村庄的故事从一开始就截然不同，此后大相径庭的结果就不难想象了。

我们的故事始于2004年6月初的一个清晨。两位镇政府干部早饭后去下坡村找龙书记谈话，我也一同前往。镇干部此行的目的是劝说龙书记参加“村村通”项目。几天前，镇党委金书记要求下坡村参加“村村通”项目，

但龙书记执意不肯。在随后的争吵中，金书记威胁要龙书记辞去村支书职务。龙书记果真辞职不干了。但是，要找到另一个人来承担此项工作并非易事。于是这两位干部奉镇党委书记之命，专程前来与龙书记和解，劝说他继续担任村支书，并参加“村村通”项目。

龙书记是一位五十多岁的中年人，但看起来比实际年龄更苍老，在长时间阳光照射下脸面黝黑，脸颊上两边各有一条深深的皱纹，一直环绕到他那微凸的嘴角。在过去的几十年里，他数次短暂地参与村委会的工作，一年前出任了村党支部书记。他和妻子住在两间狭小、低矮的平房，里面只有几件简陋破旧的家具；外屋角落里叠放堆积着装玉米的麻袋，麻袋上补丁累累。不大的院子里堆满了柴火和瓦砾，地上积满了厚厚的灰尘。这对夫妻按照当地的风俗，用他们的多年积蓄为儿子盖新砖房娶亲，而他们依然住在自己破旧的老房子里，很可能会在此度过余生。

两位镇干部与龙书记围坐在用两块砖头临时搭起来的“凳子”上，开始了他们艰难的谈话。镇干部完全清楚“村村通”项目不受欢迎，承担该项目的村集体肯定会负债，但他们仍然苦口婆心地劝龙书记承担起这个项目。他们并没有试图说服龙书记相信该项目会带来好处，而是一开始就表示出他们的同情：“我们知道你当村书记的难处。从上面，镇政府领导给你施加压力；其他村干部会背后说你坏话，村民也会抱怨你；在家里，嫂子（指龙的妻子）也拖你后腿。”然后，他们开始了劝说：“……暂且不说作为一名党员的原则，现在我们——你的两个兄弟——来帮你解决这个问题，你好歹也给我们个面子吧？”他们开始绘制各种美好前景来打动龙书记，谈到了其他集体项目的好处，例如在池塘中养鱼、种草养奶牛等，这些项目不仅有助于村庄经济的繁荣，而且也对村干部个人有利。直到日后我对这一地区的生态状况有了更为深入的了解后才意识到，这些蓝图简直是天方夜谭。“久官必富”，一位镇干部最后用强调语气结束了他们的谈话。

几个小时的谈话之后，也许是因为别无出路，或许是被那些朦胧但诱人的未来前景所吸引，龙书记终于同意继续留任并参加“村村通”修路项目。

龙书记的勉强态度与康书记的积极争取形成了鲜明的对比。康书记四十出头，中等身材，走起路来腰直背挺、步履有力，大概这是来自多年前在部队服役养成的习惯。他两眼炯炯有神，说起话来透出活力和自信。他满脑子的主意和想象力，对于未来有无尽的期待和憧憬，经常见到他人就滔滔不绝地谈起他对村庄发展的雄伟设想。二十年来扮演村领导角色的经历使得他熟悉了各种政治言辞和官方话语，所以无论什么时间地点，只要一有机会，他就能登台表演、大显身手。他对“村村通”项目的态度与龙书记有天壤之别。他一听说这一项目，马上就找到镇政府，要求允许上坡村参加这一项目。事实上，康书记的规划如此之大，远远超出了其他村庄的规模，以至于县政府在上坡村召开了一个现场示范会议，全县的有关干部

都来参加，包括县长以及县交通局领导。对任何村庄来说，这都是梦寐以求的肯定和殊荣。

在和康书记接触的过程中，我曾向他提出了这个问题："你不担心怎样找到资金来实施这个项目吗？"康书记并没有直接回答我的问题，而是说了下面的话：

> 我们当干部的要有往前看的眼光，我们不能等到资金全部到位才动工。就像农村盖房子一样，如果等到攒够五万才动手，那永远也盖不起房子来。有了一万多，就可以动工了。东借西凑，欠上三四万的债，房子就盖起来了。然后，用三四年就把债还上了。

这样，无论两位村书记的态度是兴高采烈还是勉为其难，到了2004年夏天，这两个村庄开始了"村村通"项目的启动准备工作。在随后的几个月和几年中，我持续跟进这些村干部的活动和"村村通"项目的后果，下面会进一步呈现。不过，让我们先把分析视角转向在以上描述中已经初露端倪的研究问题上。我们注意到，这个地区资源有限，村庄集体已经负债累累，那么，村庄如何填补这个项目的巨大资金缺口呢？在动员资源应对任务以及随后债务危机的过程中，有哪些机制在发生作用呢？

走向集体债务的资金动员过程

一个月之后，当我再次见到龙书记的时候，修路项目已开始动工。在卡车、轧路机的轰鸣声和成群村民平整路面的繁忙中，龙书记热情地邀我到村办公室坐坐。我们刚一坐下，他就开始倾诉他的焦虑和抱怨：

> 我们的修路资金有巨大的缺口……我们动员村民捐款。他们都说这是好项目，但没人愿意捐款。（"是因为他们不愿意捐款，还是因为他们没有能力捐款？"我问道。）主要是因为他们负担不起。马上就是农忙收割时节，也是农民最需要钱的时候。我们仅仅收到了300元的捐款……我们就是靠欺骗，骗沙子，骗石子……只要我们把沙子和石子打成路面，把路修起来了，等过年我们没有钱还债，他们（供应商）也拿我们没办法了……那个运输队的人向我们要5000块钱加油才给干活。我告诉他们，我们连5块钱都没有。我对他们说："兄弟，如果你想要这份活，你就干，自己掏钱加油，把活干完。"他们没有办法，只好这样做了。

就像龙书记上面所描述的那样，主要有两种渠道来填补修路项目的资金缺口：捐款和举债筹资。让我们回顾一下两个村在这两方面的资源动员情形。

政府的"村村通"项目资金只能支付修路所需的水泥，两个村都需要流

动资金来启动项目。所以，它们都先行一步，获得一些项目启动资金。下坡村的龙书记预支了机井来年的承包费（1.6万元），收到了一笔5000元的村外捐款。此外，他申请卖掉一些集体种植的树木，得到5000元。[注]这样，在“村村通”项目前夕，龙书记手上总计大约有3万元。上坡村做得更好。村党支部号召每位村民为项目捐款100元，得到村民的热烈响应，一共得到6万元。康书记走访了他的社会网络关系所能触及的所有地方，特别是那些与村民家庭有关系，现在城市工作的亲戚朋友。他从这些关系那里得到了一些捐款。这样，上坡村总共得到了22万元的启动资金。两个村庄的村民也都自愿为修路出义务工。

对这个贫困地区而言，这些资金动员的成果还是相当可观的。但是，这些数额远不能够填补资金缺口。待到此项目竣工之时，上坡村修建了4.5公里的公路，为此集体负债大约63万元；下坡村修建了1.5公里，负债大约20万元。对该地区的村庄而言，这些债务都是天文数字，而且是在短短的两个月内堆积而成的。[注]村领导是如何融资拆借来应对如此大的资金缺口呢？

为了说明村集体进行融资拆借任务的严峻性，有必要交代一下相关背景。时至21世纪初，在这一地区乃至全国范围内，大部分村庄都背上了沉重的集体债务。集体负债主要缘于早年的国家政策和政府行为。20世纪80年代以来，政府鼓励村庄从政府银行或地方信用社借款以兴办乡镇企业；另一个原因是20世纪90年代政府加大征收农业税力度，村庄无法完成征税任务而欠了政府的债务，或者村集体从富裕村民那里借钱来缴纳农业税而欠下的债务。多年来，随着乡镇企业一个接一个地倒闭，以及村民抵制税收和费用摊派，村集体无力偿还贷款，利上加利，债台高筑。结果是，村集体因无力偿还政府、银行和村民的债务而声名狼藉。在这样的背景下，村集体要用筹款借债来资助“村村通”项目，这似乎是一个不可逾越的难关。

但实际情形却并非如此。在我做田野研究的这段时间里，时常听到“赊账”这个词，两个村都采用了这个策略。“赊账”类似于经济发展或公共项目建设过程中的融资策略，即向银行贷款，或发行债券，并且明确规定还款付息的形式和期限。但是，这两个村的“赊账”并非如此。它们向许多债权人借债，而且没有明确规定还款期限。修路项目涉及原料供应以及技术工作的方方面面：例如，需要轧路设备来压平路基，需要汽油柴油来发动这些设备，需要各种原料如沙、石子和水泥，并且需要车辆来装载这些原料，需要建筑队来铺设混凝土路面，还需要每天花钱来解决工人的饮食问题，等等。常见的情形是，每一类原料的供应商都不止一家。例如，为了运送沙子，经常需要雇用村里十多台小型三轮拖车。这意味着，村集体不得不向所有提供原料、设备、运输工具或建筑劳务的人赊账。结果不难想象：当完成这一项目的时候，每个村庄都有了几十个债主。在如此短的时

间内，村庄是怎么完成这样的资源动员的呢？

获得信用的主要机制是非正式社会关系，即大多数赊账都是通过非正式社会关系和社区基础上的信任实现的。可以说，正是这些社会关系、社会信任为修路项目提供了各种基本原料、器材和运输工具。这些社会关系也帮助村庄在其他地区进行资源动员，比如通过社会关系得到那些与本村有血缘或亲情联系但居住在外地的富裕人家的捐款。然而，这里所使用的社会关系明显地不同于以往文献中所讨论那种久经考验、互惠互利的社会交换。恰恰相反，在这里我们看到的许多是脆弱且暂时的社会关系。例如，康书记通过村民的间接关系，拜访了一位几百公里之外一家石油公司的老总。得到了对方捐赠的10吨汽油，相当于市价2.5万元，而对方并不期望任何回报或继续往来。至于那些强关系，村干部则是最大程度地加以利用，如同龙书记事后所叙述的那样：

> 那时候，我想的就是到处去骗。我们去所有的地方，都要求赊账。只要他们敢赊，我就敢收……那时，我们需要汽油开动设备。我就去了我家里人（妻子）的亲戚开的加油站，赊账要了三桶汽油。后来，汽油用完了，不能再去那家加油站了，我就去了另外一家再赊。你骗人的时候，只能骗你的亲戚朋友，他们信任你；你骗不了陌生人。

这些描述在实际的支出账目中得到了印证。如果我们查看一下这些债务融资的来源，就不难发现一个特点：在为修路项目提供原料、器械、工具的诸多公司或承包商中，那些没有任何社会关系的公司总是要求现金支付，而村庄也只能照此办理才能成交。与此形成对比的是，那些赊账的债权人大多是熟人，与村领导有直接或间接的强关系。表9-1描述了上坡村修路项目的主要支出，以及他们债务融资或现金支付的状况。

材料／设备	来源	关系	工程竣工时所支付的现金百分比（%）
水泥	政府提供	行政关系	100%
碎石	当地的老板	强社会关系	0
泥沙	地方（非直接关系）	强社会关系	0
轧路设备	部队营地	没有	100%
运输	当地村民	强社会关系	0
铺路	当地建筑队	强社会关系	0

表9-1　上坡村修路工程中原料、设备和劳动力的债务/现金支付来源

如表9-1所示，修路所用的大多原料和器械都是通过赊账得到的。两笔全部偿还的账目都是因为上坡村和这些供应商没有什么社会关系，因此对方不允许赊账。下坡村的债务情况也是同一状况。当然现金支付的具体项

目有所不同，这是因为各村的社会关系网络所能赊账的对象是不同的。但赊账或支付现金的原则是一样的。例如，当时下坡村雇用县建筑队来修路，但与这一建筑队没有熟悉的人际关系，所以对方要求在工程开工前预付一大半的资金，龙书记不得已只能如此办理。另外一次，下坡村雇了一家没有社会关系的外地车队运送水泥。到了村庄后，该公司坚持要现金付款，否则不允许卸下水泥。村里只能先付款后卸货。

资源动员的第二个来源来自镇政府的积极参与。“村村通”项目毕竟是镇政府的任务，是政府的一项政绩工程。金书记一开始就极力地推动这项工程，他带领镇政府干部走访了附近的部队营房。在与部队首长推杯问盏开怀豪饮的热烈气氛中，金书记向部队领导请求租借他们的轧路设备以及操作人员。金书记也要求当地信用社为参加这项工程的村庄提供贷款，但未能遂愿。但他成功地向原料（沙子和石子）的供应商施加压力，由镇政府出面担保，让这两个村赊账得到原料。镇政府还指定镇干部专门负责这一工程，到这两个村庄帮助他们进行资源动员，以确保这项工程能按照政府计划如期开工和完成。

镇政府小心翼翼地避免为“村村通”工程投入自己的资金。但是，在特殊情况下，镇书记也会特意伸出手来帮助上坡村康书记。不管是在抱负还是工作劲头上，这两位书记都很相像。在修路的启动阶段，金书记甚至直接给上坡村提供了1万元资金。这是一笔慷慨资助，因为此时的镇政府财政拮据，入不敷出，往往是尽可能地获取财政资源，而不是对外人解囊相助。另外的一个故事是，县交通局领导一度答应给上坡村资助5万元。有了这个承诺后，康书记通过当地民间钱庄的渠道借到了一笔短期的高利贷，以解工程进程中的燃眉之急。但交通局领导并没有兑现承诺，康书记陷入这笔债务中无法脱身，而利息却在分秒中不断累计。金书记在关键时刻伸出了援助之手，他指示镇政府的一个财政充足的部门借款给康书记，以便马上偿还这笔高利贷。

我们也可以从“供给”方面思考同样的问题：为什么这些供应商愿意承担风险，允许已经负债累累的村庄赊账呢？就像经济社会学家（Granovetter 1985，Zelizer 1994）在其他社会背景下所发现的那样，这些赊账行为与高密度社会网络有千丝万缕的关系。当地的一个建筑队包工头这样说道：“我认识康书记这么多年了。他要我帮忙，我肯定会帮他。”当然，这里的一个重要因素是对于赊账最终兑现的期待。在这里，社会制度再次扮演了重要角色。这些供应商对康书记和龙书记在村庄内外的动员能力以及村庄的集体资产（这些集体资产可以用作抵押）了如指掌；对这两个村庄的偿还能力有可靠的估计预期。另一个原因是，在这个欠发达地区，经济建设活动和使用这些设备或原料的机会有限。而“村村通”工程提供了不可多得的机会，他们都不想错过。在上面谈到的一个案例中，运输队提出下坡村提前为油费付款的要求不能满足之后，依然决定参与这

项工程；否则，他们的车辆只能闲置无用。当然，他们也有强制的机制来确保债务偿还。就在这项工程竣工不久，强悍的运输队队长带着他的人马，用大卡车堵住了出入下坡村的主要通道，逼迫村干部还债，结果是龙书记很快就了结了这一债务。在上面谈的另外一个例子里，我们看到，由于担心民间钱庄暴力追债，上坡村也在镇政府帮助下尽快偿还了那笔高利贷。

当然，大多数债权人与村庄干部有密切的社会关系，所以不会采取粗暴的逼债行为。那么，这些债权人得到的待遇又是怎样的呢？公共财政教科书指出，融资拆借是资助公共产品供给的常见方法，其中一个重要机制是有稳定可预测的方式来确保债务的如期偿还。但在田野观察这些过程时，最令人惊讶的是参与这些交易的人对于如何偿还这些债务并没有任何想法，更不用说有一个清楚明了的计划了。首先，债权人无法确定这两个村都能偿还债务。在这个地区，法律诉讼或其他法律行为极少发生。如果过去的经历可以作为借鉴的话，我们看到这两个村庄已经背上几十万甚至数百万的集体债务，至今无力偿还。其次，甚至那些背上如此庞大债务的当事人也并不清楚，将来如何偿还这些债务。在“村村通”工程期间，我询问镇党委书记，村里怎样才能偿还这些债务。他的回答是：“我不知道。但是，即使是有这些资金缺口，你还是要推动这项工程。如果你一直等，永远也等不到好机会。当然，我们会尽力开发一切渠道来动员资源。”在田野观察过程中，我目睹了这样一幕。一位负责执行“村村通”工程的镇干部公开“开导”龙书记说：“不要告诉他们（原料供应商）你们没有钱。就说只要工程一完工，你们就会把钱给他们……”然后，他几乎毫无停顿地又加上了他自己的一个小谎言：“市和县领导已经明确表示过，不会让参加这项工程的村庄吃亏。他们也知道，村庄没有能力承担这样的工程，他们将来会想办法给你们补贴的。”当我事后问他，将来修路的这些债务怎么办时，他尴尬地笑笑说：“这只能走着瞧。我们只是启动这个项目；没有人知道将来怎么偿还这些债务。”

的确，在这些恳求、承诺和讨价还价的喧闹声中，每个人似乎都在这个博弈中扮演自己的角色，竭力推动项目实施。他们的行为不计后果，似乎没有未来可言，因此无需关心这些巨额债务的责任。不过，也许他们心中有所期冀：这些困难、债务在将来总会有什么办法加以消化解决？

余波未尽：社会制度在解决问题和应对危机中的作用

随着水泥道路的完工和通车，人们最初的兴奋和感激渐渐散去，兑现赊欠承诺的压力开始不断升温。这时回头看看，前一轮的举债筹资似乎是一件轻而易举的事情；而真正的挑战是现在的第二轮任务，即偿还“村村

通"项目的巨额债务。在随后的几年里，两个村庄的干部都在为偿还债务而绞尽脑汁、四处奔波。现在，我们转向"村村通"项目的善后阶段，随着这些故事的继续展开和演进，我们试图回答同样的问题：那些用来动员资源、偿还债务的机制和过程是什么？

"车到山前必有路"：偿还集体债务的艰苦挣扎

"车到山前必有路"，这是在"村村通"项目完成后，我从那些承受还债压力的村干部那里经常听到的一句成语。我们先看看负债度日的场景片段吧。村领导在推动"村村通"项目时集指挥、协调和动员方方面面权威在手，风风火火，好不威武；但一旦修路完工，他们恨不能在地下挖个洞藏起来。那些供应商从工程建设必不可少的伙伴角色转变为躲之唯恐不及的讨债人角色。随着春节的临近，讨债的压力达到了顶峰。在这个地区有一个风俗，春节前要还清前一年欠下的债务，此时债主公开讨债是合情合理的举动。2005年春节前夕，所有的讨债人都涌到了这两个村，来到这两个村的支书家里，白天晚上都待在那儿要债，有些人甚至在那里过夜，一连待上好几天。按照当地的规矩，主人要把这些讨债人当成客人一样招待，管吃管住，为他们提供香烟。龙书记回忆道："春节前，要债的人到我们家，睡在地上。有时，一天来十几拨要债的人。有个讨债人还带上他自己的债主住在我们家。那些天，满屋子都是浓浓的烟味，我们都透不过气来。"

这些债务和讨债活动对村干部产生了巨大压力，特别是康书记的压力尤为不堪重负。虽然这些债务是村集体所欠，但大多数借款都是基于个人关系，还债的责任都落在了他个人身上。项目完工后的几个月里，他变得消瘦憔悴、面色灰暗，性格也像是换了一个人似的，情绪低落、沉默寡言，不再兴高采烈地向他人诉说他对村庄未来的梦想。那时他的手机铃声不停地响着，大多是讨债人催款的电话。有一次他一气之下把手机抛掷在远处。康书记的举动甚至影响到他的心理健康状况，成为FS镇人们私下聊天中经常出现的话题。几个月后，当我向他询问债务情况时，他说道：

> 去年春节前，村委会办公室和我家都挤满了要债的人，他们整天都待在那里。我们村支部的干部一直都在找镇上金书记帮忙，但是没有结果。后来我们就直接到县上找县长帮忙，但只见到了他的秘书，没有见到县长。没办法，在春节前三天，我们三个（村党支部干部）都跑了，躲开那些要债的人。我们在大年三十晚上十点钟后才悄悄回到家里。但第二天大年初一，一些要债的人又回来了。

那么，这两个村庄是如何应对和解决这一迫在眉睫的危机的呢？我们先看看下坡村。2004年夏天的修路期间，龙书记向镇政府要求下坡村参加"退耕还林"项目，得到了总共750亩的配额。这是从外界流入村庄的额外

资源，是镇政府对参加“村村通”项目村庄的支持和鼓励。“退耕还林”政策规定，这些款项应该直接分给参加“退耕还林”项目的农户，严禁挪作他用。但所有的资源（现金）都由村领导经手，这就给了他们挪用部分资金以应对债务危机的机会。镇政府也默许这一做法。在2004年末，龙书记克扣了当年拨给他们村“退耕还林”资金的一半，大约5万元。为了不违反专款专用的规定，龙书记的借口是：村民偿还以前在缴纳农业税时所欠村集体的债务。注很幸运的是，大多数村民接受了龙书记的这一做法。当一些农户拒绝这个做法时，龙书记发动其他村干部做劝说工作（Zhou 2008）。他还在村里高音喇叭上大声宣布：“我不怕你们给上级政府告状。我这样做也是为我们村大家的利益。”龙书记随后每年继续克扣“退耕还林”资金用以还债，但扣除的比例逐年降低。即使在2006年龙书记不再任村支书之后，新上任的党支部书记也采用同样的做法来偿还债务。

至2008年末，“村村通”项目完工后的第四年，下坡村仅剩下2.5万元的债务，全部的债务可望在今后两三年内还清。“明年我们总算可以有一些余款用来做新工程了”，2006年上任的新书记如释重负地对我这样说道。如此来看，下坡村的债务基本上通过“违章”挪用政府在不同政策领域的资源而得以解决。更为重要的是，由于下坡村动员能力有限，修路规模不大，债务也相应有限，所以可以比较从容地应对这些债务压力。

与下坡村相比，康书记和他的上坡村走过了一段旷日持久、千辛万苦的征途，对村庄产生了长远影响。修路工程刚一竣工，康书记的最初想法也是挪用部分的“退耕还林”资金。如上所述，上坡村有2000亩土地在“退耕还林”项目中获益，每年有30万元定期拨给村里的农户。康书记打算克扣一部分资金，用以偿还修路所欠下的债务。但康书记还没有来得及实施这一计划，村里就有人打匿名电话到省里有关部门，举报这种违法挪用的行为。不久，镇政府就接到了上级政府的问询。镇党委记不得不叫停了康书记的计划，以避免事态恶化。这样，上坡村无法在村中提取任何额外资金来减缓债务负担。随着2005年春节的逼近，村干部只能无可奈何地面对潮水般涌来的讨债人群。

在FS镇我所熟悉的许多村干部中，康书记在许多方面与他人不同，其中最为突出的一点即是他的外向型思维方式。无论什么时候谈及村集体的未来，他总是充满希望地谈论可能来自外界的资源，有时这些想法带着许多幻想的成分，此时也不例外。他直觉地想到了应该从外部拿到资源。2005年10月，修路完工后的第一年，康书记给县长写了一封信，要求县政府提供财政支持来帮助上坡村解决债务负担。他一相情愿地设想，如果县政府能够提供20万元，这将大大地减轻他的债务负担。但他告诉我，即使是2万或3万元的拨款，也会很有帮助。他的信寄出后石沉大海，杳无音信。很明显，康书记只能独自一人来面对现在的债务危机。而我们下面会看到，他确实是为此绞尽脑汁，使出了浑身解数。

2006年年初，又一年春节临近，康书记开始坐立不安了。这次，他总结了以前的经验教训，设想合理合法地从村民那里拿到"退耕还林"项目的部分资金。他按照下坡村的做法，以村民偿还以前拖欠村集体的旧债作为理由，这样就可以合法地挪用退耕还林的款项了。2005年末，他在村民大会上走过了一个精心设计的程序，每家每户签名同意他的计划。借此，村民"自愿"地同意偿还以前欠村集体的债务，而偿还这些债务的款项正是从上级的"退耕还林"拨款中扣除。在这次会议上，他还说服村民按每亩地5元向村集体缴纳"管理费"，这样每年就另有1万元的集体收入。但这样做的结果是，村民欠集体的债务很快锐减——到了2006年年初，仅剩下大约2万元债务。很明显，这个收入来源很快就要干枯耗尽，不能作为今后偿还债务的可靠资金来源。

镇政府也不时地伸出援助之手，特别是当这样做并不影响镇政府本身的财政利益时。2006年，一个砖窑老板在这个镇寻找生产基地。金书记利用他的职权说服砖窑老板在上坡村修建砖窑。由此，村集体得到砖窑老板支付的5万元，作为一大片荒地20年租期的租金。据康书记说，金书记在整个过程中大力支持，甚至让这个砖厂以镇政府的名义运营，这样在审批程序等方面可以顺利通过。镇政府还在其他方面尽力给予支持，例如把上坡村评为"生态文明村"，因此得到了1.5万元的配套资金。

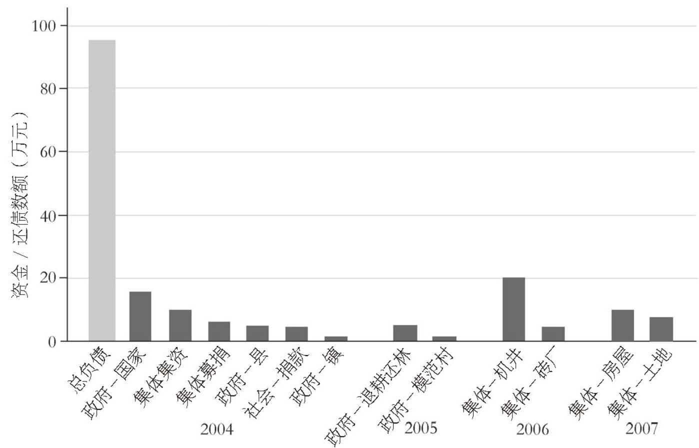
到了2006年，"村村通"项目已经竣工两年，此时外部资金只是偶尔零星出现，而且充满变数。在这种绝望无助的情形下，康书记把目光转向村里的集体资产来解决债务问题。他很早就盯上了村里的两口机井。如前所述，上坡村的灌溉设施已经承包给私人经营。每年租金（一口机井每年1万元）是集体收入的稳定来源。但是，这两口机井上一轮出租10年，合同还有两年才到期。到2006年，在租期到期之前，康书记迫不及待地把其中一口机井的租期又延长了10年，获得了10万元的收入。他把另一口机井租给了当地建筑队的包工头，租期12年，用以偿还修路时欠下的10万元债务。换言之，这两口机井未来10年的收入都被抵押出去了。

但是，这些筹款仍然远远不够。到了2007年，康书记又在村中心的那两排房子上想办法。不过，村委会办公的那排房子早已抵押给了银行，作为以前贷款的抵押，虽然不能卖掉村委会办公的房子，但是康书记把后排房屋里的小学搬进村委会的前排房屋，让村委会办公室重新搬到几年前已经废弃的老房子里。如此安排以后，康书记可以卖掉原来安置小学的那排房子，因此获得10万元的收入。同一年，村集体的土地也重新续约5年，又获得7.5万元的收入。

现在，让我们对这两个村的修路项目收支债务状况做一个核算。几年下来，下坡村修路项目所产生的债务大部分已经由村民还清，并且都是从"退耕还林"资金这一项来源中挪用而来。因为"退耕还林"资金是政府输入这个村庄的额外收入，而且下坡村的债务规模较小、易于解决，所以村

集体财产虽然以前规模不大，但仍然完好无损：村委会的院子租给了一位债主20年供他在农忙时当作晒谷场使用，作为偿还他的3000元债务。除此之外，村委会办公室因赊账做了抵押，但考虑到下坡村偿还债务的能力，这几间办公室不太可能易手他人。

但是，上坡村的情况和前景却远为暗淡。图9-1列出了上坡村多年来有关修路还债的各种资金来源。这些款项加在一起足可以还清修路所欠下的全部债务。但是，这些资金并不是全部都用来偿还集体负债；其他的事务也需要打理，比如，以前集体欠款的利息、搬迁村委会办公室的装修费、疏通关系需用的费用等等。在偿还这些债务的过程中，集体资产几乎全部都被消耗殆尽：两口机井至少抵押出去了未来的十年，集体土地又再出租了五年，这些原本稳定的集体收入都用来偿还债务。大部分集体房屋被卖掉，而大片的（荒芜）土地长期出租给砖窑老板。村民原来拖欠村集体的债务几乎全部索回，它们不再是村集体在急需资金时的潜在资金来源。据康书记所言，到2008年上坡村仍然还有数目惊人的30万修路债务有待偿还，这一状况直到2012年仍没有大的改观。



9-1　上坡村修路项目筹措资金和还债历程，2004—2007

“村村通”修路工程的余波影响

在以上的故事中，我们看到两个村庄对待政府发起的公共项目有两种截然不同的态度和处理方式，而它们也因此有明显不同的经历，其集体资产也有不同的遭遇。一个村庄因此背上了沉重的债务负担，集体资产几近全部被掏空；而另一个村庄的集体资产基本没有受到损伤。“村村通”项目、这两个村庄的不同回应，及其产生的债务压力对村庄集体治理基础产生了深远的影响。

康书记不仅蒙受了集体资产殆尽、负债累累这些有形资产的损失，而且他的动员能力也在无形中被大大削弱了。在不久的将来，他难以动员资

源来发起新的集体项目。更为重要的是，他的领导力和判断力遭到了质疑，他过去建立的富有能力、开拓进取的领导声誉也因此受到严重损伤。就像另一个村的村书记所评论的那样：“康书记敢于冒险。有时他胆子太大了，犯下大错。村集体不能承受这么大的失误后果。”村民们也不愿意再参加康书记发起的集体项目，而且暗中抵制他动用其他资源以偿还债务的企图。有例为证：在债务压力最困难的2006年，康书记试图把村里破旧废弃的寺庙租赁出去，以此引进投资缓解集体债务。村民一听到这个消息，马上自发动员起来重建寺庙，当天晚上就捐款20万元。寺庙重建过程中自发产生的村民集体行为，与村民面对集体债务巨大压力时的消极态度形成了鲜明的对比。村民用他们的行动悄然但明确地拒绝了康书记试图用寺庙转让来偿还集体债务的企图。

村干部和镇政府之间关系随着时间的推移也不断发生变化，回头来看，“村村通”项目正是一个转折点。工程竣工后，积极贯彻执行政府工程的村干部得到了奖励，而不贯彻执行的村干部则被冷落在一边。康书记被镇政府评选为“模范党支部书记”，并在全镇干部大会上得到表彰宣传。而下坡村龙书记的村书记职务在2006年换届时被换掉了。但在2007年金书记调离该镇政府之后，新到任的镇长以完全不同的眼光看待当年的“村村通”项目。他对康书记说道：“当时如果我是镇领导，我绝不鼓励你挑头做这个项目。虽然你不想成为倒数第一名，但你也不要总想当前几名。为了你自己好，不要每次都去争当‘先进干部’。”的确，因为康书记仍然试图找镇政府支持来缓解集体债务负担，新上任的镇领导把康书记看作是一个负担而有意疏远他。

下面我们将离开这些故事的具体细节和情景，转向它们在更为广阔的背景下给我们的启示。不过，在此之前，我们需要回答这样一个问题：这些故事片段在多大程度上是偶然的、孤立的，只是在特定地点特定时间发生的特殊事件？我以为，这些故事和情景并不是孤立的，也不是偶然发生在FS镇的事件，类似的情况在其他地区也时有报道。在2008年，另一个省的一位全国人大代表在人大会议期间发言谈道：“当前，欠发达地区农村‘村村通’项目建设资金严重不足……欠发达地区农村人均纯收入低，依靠地方财政和受益农民筹资解决的资金远远达不到投资要求。由于先天投入不足，影响了农村公路建设进度和工程质量，同时也增加了新的债务，容易引发社会矛盾，影响社会稳定。”[注]不难看到，这些声音和几年前FS镇的抱怨声如出一辙。换言之，在相隔千里之遥的不同地区、不同行政区域里我们看到了类似的政府行为。

尤其令人深思的是，在推动“村村通”项目中，政府的行为模式及其后果与不久前该地区以及全国范围内政府发起的其他问题工程如出一辙。在我做田野研究的这段时间里，许多村干部和村民经常谈起数年前的往事：那时，镇政府接连不断地要求各个村庄兴办乡镇企业，这些企业全靠集体

资产或银行贷款提供的资金来维持运行。最终，没有一家乡镇企业存活下来。在这个过程中，各个村庄都背负上了巨额的集体债务。在“村村通”项目期间，一个村干部看着窗外繁忙的修路活动，向我说道：

> 那时（20世纪80年代），乡镇企业的项目就像现在的村村通项目，都是政治任务，只要你是村干部，就必须贯彻执行。我们村今天投资20万元建了一个石子场，明天我们又再投资30万元建了一家砖厂。在最高峰的时候，我们村有七八家企业。但没有一家企业盈利，最后全倒闭了。这都是在国家政策倡导发展乡镇企业时，镇政府动员我们做的。

的确，在20世纪80年代，这个村因为向国家出让土地建立矿山得到了百万元以上的补偿，这在当时是一笔巨额数字。但几年后消耗殆尽，而且负债累累。

政府推动的“村村通”项目本来还可能产生更大规模、更为严重的后果。在2004年的第一轮工程中，因为上级政府必须拿出一部分启动资金，因此限制了整个项目部署的规模：摊派给各个乡镇的修路长度有一定的限制。而且，如同上面所观察到的，“村村通”工程所产生的集体债务负担在很大程度上通过村干部“违章”挪用其他政府项目（如“退耕还林”项目）的资金而得到缓解，甚至得到了基本解决。在第一轮的两个村庄承受巨大债务压力的情形十分明朗之时，在第二年即2005年，镇政府又在积极地推动其他村参加“村村通”项目。镇干部在动员会议上强调：“不管你们用什么办法，都要确保这些村在接下来的几天里开工。你们可以承诺，镇政府会在‘退耕还林’资金分配时给他们照顾，我们也会帮助他们通过其他的渠道拿到资源。”所幸的是，第二年的工程启动前夕，上级政府突然发令取消当年的实施任务了。我们的观察提出了这样的想象和问题：如果“退耕还林”项目当时不到位，或者资源规模较小，那么这两个村庄的集体负债状况会是怎样的？如果“村村通”工程第二年继续推行下去，其结果会怎样？一个明显的可能就是，“村村通”项目会摊派给更多的村庄，而这些村庄也会随之有着更大的困难：它们会在更长时间里生活在集体负债压力的阴影之下，集体资产会在更大程度上被消耗殆尽，而村庄的公共信任也会更加受到侵蚀。这种情形在历史上曾经屡屡出现。

21世纪初以来中国农村社会出现的一个明显趋势是，国家越来越多地通过专项经费和政府工程把资源注入农村地区。在这个过程中，政府作用越来越突显，因此引导了乡村治理的新变化。当然，政府一些项目只是象征性的，在资源、实施或注意力方面没有实际内容。但有一些项目确实向农村注入了大量的资源，或如“村村通”项目一样要求乡村相应配置可观规模的资源，或两种情况兼而有之。政府的资金注入和政策推动的公共项目意味着，中国乡村在经历了长时间地被忽略和边缘化之后，正经历着一个

重新纳入国家政治和治理体制的过程中。当国家、政府官僚组织以更为资源强大、更为自信的姿态重新进入农村，在农村发展和转型中扮演更为积极角色之际，我们从以上的“村村通”项目故事中能够得到哪些经验教训呢？

讨论与小结

本章所关注的“村村通”项目可能要经历更长的时间才能展现出其全部影响作用，因此，我们对这个事件背后机制过程的认识也只能是暂时的。但毋庸置疑，这些故事所展现的微观过程对于我们理解有关公共产品提供的政策作用、集体治理基础和社会制度的演变有重要的意义。为了反省这些情景和事件的意义，让我们再次与法国农村19世纪修路工程做一个对比。尤金·韦伯（Weber 1976：220）透过历史长镜不无钦佩地观察道：“如同莫里斯·贝德尔（Maurice Bedel）说的那样，如果说道路‘铸就了法国的深厚情感，而且最重要的是它的爱国之情’，那么，这些情感在19世纪后期正是通过这些石子道路和铁路钢轨轧压铸造而成的。”我们反思本文中所描述的这些情景，一个疑问油然而生：随着那些石沙、水泥以及集体负债而来的FS镇修路工程究竟是延长了还是缩短了有良好初衷的国家政策与乡村民众之间的心理距离呢？难道说我们距离此事导致的痛苦太近，以致难以从另一个角度来认识这些修路故事的历史意义吗？

在《国家的视角》一书中，政治学家詹姆斯·斯科特归纳总结了历史上各种试图改善人类状况的国家宏伟项目及其所导致的灾难性后果。斯科特（Scott 1998：4—5）这样写道：

> 历史上，国家推动的社会工程所造成的悲剧事件大多来自四个要素的致命结合。这四个要素同时存在才会导致一个充分展现的灾难。第一个因素是以行政手段来安排自然和社会……第二个因素我称之为高度现代化的意识形态……第三个要素是存在一个威权国家，有愿望且有能力集其强制力量之全力来将这些高度现代化的设计付诸实施……第四个要素与第三个因素密切相关：公民社会弱小无力，没有能力抵御这些来自国家的设计。

我们从上述“村村通”项目中观察到了国家及其政策的积极主动角色，国家既具有“高度现代化意识形态”，又有强大组织能力来实施它“以行政手段来安排自然和社会”的抱负。而村庄和地方性社区的公民社会发育不良，无力抵制政府项目的强制推行，难以有效地维护自己的利益。

然而，国家从事社会工程的努力不是在真空中进行的，而是与地方性社会制度有广泛的互动。在本章所讨论的修路情景中，有两个相互交织的过程贯穿其中。第一个是“政治”的故事，即国家政策执行的过程以及国家

官僚组织在这一过程中的作用；第二个是“社会”的故事，即社会制度和社会关系在资源动员、解决问题以及应对危机中的作用。这两个过程相互交织贯穿在修路工程资源动员和应对危机的情景之中。深入思考这两个过程之间，以及政府机构与社会制度之间的相互作用，有助于我们解读官僚制国家在经济发展和社会转型中的角色。社会制度设施可能会强化、改变、抑制或缓解国家自上而下的压力影响。如果我们忽视社会制度的中介作用，那么我们对国家及其官僚组织在社会经济生活中作用的评价就可能失之偏颇，甚至可能会误入歧途。

我们如何解读国家和政府部门在“村村通”项目中的角色呢？自20世纪80年代“找回国家”的学术浪潮以来，国家和政府政策在经济发展和制度转型中的积极作用在社会科学文献中得到了广泛的关注（Evans，Rueschemeyer and Skocpol 1985）。的确，我们在“村村通”工程故事中看到了一个积极行动的官僚制国家。在这个过程中，地方官员最为重要的任务即是完成上级政府的行政命令。

但是，一个高效率、高能力的官僚制国家到底是为了谁、为了什么目标呢？在这里，我们需要引入社会学家默顿对官僚制的批评（Merton 1968）。默顿早年研究了官僚制度特别是官僚程序和在此基础上的互动模式对政府官员行为的影响。在韦伯式国家的模式中，政府官员遵法守规、追求效率；而在默顿视野下的官僚制度中，政府官员的行为受制于官僚制逻辑及其相应的权威关系。在中国社会这一大背景下，官僚制逻辑的关键是对上负责的激励设计和任务环境，这些条件使得默顿式的官员对他们直接领导的指令十分敏感，关注任期内的“政绩工程”，由此引发常常是以牺牲长期发展为代价的行为。结果是，政策执行中的偏差和共谋无处不在（吴毅2007，周雪光2008，周飞舟2007，孙立平、郭于华2000，应星2001，张静2007，王汉生、刘世定、孙立平1997）。所以说，“村村通”项目中表现出的政府行为不是偶然的，它的意义也超越了这个乡村角落。当韦伯式组织遭遇到默顿式官僚时，我们看到了一幅与理性组织迥然不同的图画。

近年来中国政府行为的一个重要变化就是，政府官员的角色从过去的革命干部角色转变为按部就班、小心翼翼的技术官僚。在政府内部，上级官员对下级官员常常说的一句话是：“我不管你的过程是什么，我只要结果。”在执行国家政策时，不同政府部门可能暂时地、高度地紧密地结合在一起，极力推行之，“村村通”项目正是这样一个例子。这个故事表明，政府官员力图贯彻执行这些政策，以便在政绩竞赛中获胜，以此获得晋升，或者不会为没有完成任务而影响仕途；但这些行为并不总是能促进当地的经济发展。在修路期间，我多次跟随镇干部去查看工程进展、应对各种问题和危机的情况。自始至终，很难看到地方官员对村庄由此而来的公共债务负担有过实在的忧虑。他们的首要目标很简单，那就是能够按照上面的

要求，完成自上而下布置的任务。为了完成这一目标，地方官员费尽心思、各方周旋，根本无暇顾及工程对这些村庄的长远影响。几个月后，FS镇在“村村通”工程中获得一等奖。对于镇领导来说，这是一项引人注目的“政绩”。

当然，“村村通”项目并不是斯科特（Scott 1998）所描述的那类灾难性社会工程，也不同于中国现代社会出现过的那些灾难性社会工程（Friedman，Pickowicz and Selden 1991，Yang 1996）。在上坡村和下坡村，修路的好处还是显而易见的：现在机动车辆能够在平整的道路上进出村庄，商贩可以一直开往村中心运送农产品，而村民也因此获得更好的经济回报。

我们不应该对这些好处视而不见，但我们也要注意到这些经历背后的那些无形的但却深远的影响。首先，是不是有其他更好的方式来使用这些资源？花费在“村村通”项目上的资源大多是从其他项目或领域中挪用过来的。上级长官意志和政治压力迫使地方官员把资源从一个领域转移到另一个领域，而不管被挪用的其他领域是否更需要这些资源。同一地区另一个镇的镇领导这样说道，尽管他的镇迫切需要灌溉设施，但他还是决定挪用20万元的灌溉预算转用于“村村通”工程，因为这项工程是政治任务，必须要完成。其次，这样的政策执行过程对乡村治理基础有重要的影响。政府公共工程的失败会削弱公共信任的基础；久而久之，这些失败导致了村庄和政府之间的沟壑，不断加深彼此间的怀疑和不信任。如前所述，镇政府和村干部之间的关系随着他们之间的互动而不断演变。集体债务的负担和随之而来的危机导致了两者关系的紧张和对抗。例如，上坡村为了还债而变卖小学校舍，导致了镇领导和康书记之间的冲突。第三，如同上坡村的例子中所显示的那样，“村村通”工程也极大地削弱了集体权威的基础。积极的政府干预还可能会阻碍自治的公共空间的出现，从而削弱公共产品供给中非正式责任的机制。因此，不负责任的政府工程项目不是一次、两次，而是多次地给这些村庄带来了伤害——让这些村背上巨额的集体债务负担、耗尽村集体资产、侵蚀原有的公共信任和社会关系、削弱乡村治理的基础。

至此，我们的讨论聚焦于“村村通”项目经历中“政治”故事的意义：政府政策和公共项目如何往下摊派，又是如何实施执行的，它们对集体治理基础的冲击，以及这背后的官僚制逻辑。现在，我们转向第二个主题——“村村通”项目反映出的“社会”故事，特别是动员资源和解决问题的社会制度逻辑。

这一章描述的故事片段帮助我们认识和解读社会制度在解决问题和应对危机方面的角色作用。基于家族关系的社会制度、关系网络和村集体在动员资源、举债筹资完成工程过程中起到了关键的作用，这在我们描述的情景中得到了明显印证。但是，这些关系并不是在“互惠”交换的工具性基

础上发生作用的，相反，这些关系在很大程度上是被强制利用的。偿还债务的方式告诉我们，这里反映出的是一种“屈从压力”的模式，即哪个方向的压力越大，就在哪个方向屈就让步。而强社会关系债权人的债务，则是能拖则拖，一拖再拖。在这样的背景下，社会关系的确缓冲或缓解了这些压力。由此可见，这样的债务拖欠正是在利用社会关系，或者我们可以更为直截了当地说，各种形式的不负责任的借款或欺骗实际上在削弱乡村中信任的社会基础。

当然，我们还可以考虑另外一种解释，即债务关系本身就是一种社会关系。我们再回头看看上坡村的康书记，他曾经以颇为得意的口吻告诉我，当他从债务压力的最初冲击中恢复过来后，马上试图在困境中找到求生出路：“我把这些压力转变成动力。当时我们村的一个债主找我讨债。他给我们供应过石子。我对他说，‘如果你要等我有了钱再还你，那可能还要许多年。如果你能帮我们村从外面引进一个项目，我马上就可以有钱还你了。’现在，他正热心帮我们村引进一个项目。如果成功了，我们就可以还他钱了。”康书记也从第一年春节前夕的讨债浪潮中取得了经验教训。随着第二年春节的来临，康书记与其他村支部干部一起，带着礼物，给主要债权人提前拜年，向他们解释了村财务的情况，同时再次承诺尽快偿还债务。这种做法使得他们暂时缓解了债务压力。康书记引用当地的一句俗语说道：“有钱钱养人，没钱话养人。”在这些人际互动过程中，社会关系究竟是被人们投机利用而削弱了，还是由于这些互动而注入了新的活力，使得社会关系得以延伸、强化或转变呢？这一重要问题还有待进一步的研究解答。

在以上公共产品供给的故事片段中，我们可以清楚地看到政治和社会之间的互动。特别值得注意的是，社会制度逻辑的运行使得政治任务得以完成，使得政策执行过程可以不断地应对种种危机，并在这个过程中化解可能是灾难性的后果。很难想象，在缺乏这些社会机制的情况下，镇政府或者这两个村庄能够有效地进行资源动员、举债融资，从而完成“村村通”项目。在本章展示的“村村通”项目中，如果没有社会机制的积极参与，这里的“政治”故事就不会如此顺利地展开实现。正因为如此，如果我们要评价政府组织在中国经济发展和社会转型中的作用，就必须把它们放到更广阔的社会背景下、放进社会机制和政治制度互动的背景中加以考察。换言之，我们只有在各种制度逻辑的相互作用中才能深入理解国家治理逻辑的具体实践及其意义。我们将在下面的几章中继续扩展和发掘这一主题。

1. 当时，水泥的市场价是每吨270元，而政府向“村村通”工程索要的价格是每吨350元，提价了30%。
2. 退耕还林项目是中央政府发起的一项生态保护工程。政府在八年期间拨款3370亿元人民币，补贴给试点地区的农民，鼓励他们放弃种粮，改种树草以保护植被生态。FS镇于2002年开始了第一阶段的工程。

3. 这是这一地区村集体创收的做法，村集体种植树苗，等这些树苗长大成材后出卖。但近年来按照林业保护相关规定要求，村庄必须经过政府部门的特别审批才能砍树。
4. 村领导公布的集体债务数额常常变动，部分原因是有时把某些花费计算在内，而有时没有计算在内。例如，“村村通”工程中，村民提供的劳力是免费的。但是，在申请政府资金资助时，或在炫耀政绩时，这些劳动力费用被折算在账目中，夸大项目的总支出额。一些支出花费在后来的还账过程中也会进行重新谈判。有些账目（如土地征用的补偿金）可能放进修路工程的经费中，也可能用其他资金来源（如退耕还林目）支付了，因此被排除在外。
5. 自20世纪90年代末以来，许多农户拒绝缴纳农业税。这一地区的普遍做法是，村民所欠的农业税被村集体记录在账目上，作为村民欠村集体的债务。村集体也在镇政府账目上为未能缴纳农业税而负债。
6. www.gov.cn/20081h/content_921913.htm.

第10章
多重逻辑下的村庄选举

如前一章所述，当国家的治理逻辑向下延伸到基层社会，必然遭遇到基层政府的官僚制逻辑和基层社会内部的运作逻辑，三者在相互作用中塑造了国家政策执行和制度变迁的过程。因此，当我们将目光转向国家政策在基层社会的执行落实过程时，必须相应地关注多重的制度逻辑的参与和互动过程。前一章的“修路”事例涉及官僚制逻辑和乡村逻辑在提供公共产品过程中的角色和作用。在这一章，我们关注另外一个领域：村庄选举制度的兴起和演变。我以北方农业乡镇——FS镇——从2000至2008年期间四届村庄选举演变过程的个案研究来讨论国家政策、官僚组织和乡村社会之间的互动，进一步解读中国国家治理的多重参与过程和特点。

这一章有关村庄选举的经验材料主要来自我在FS镇的田野观察和访谈。我们在前一章的修路故事中，已经对FS镇有所了解，这是一个农业镇，由27个村庄组成。我自2004年起多年来多次回访，跟踪观察该镇在农业生产、村庄治理、基层政府诸方面的状况和演变。本章的报告主要集中在2000至2008年期间。在这一期间的四轮选举中，该地区的村庄选举经过了早期的政府干预控制、农民抵制抗争等阶段，至今已演变为一个农民广为接受、积极参与的制度化实践。我的微观着眼不是要详细再现这个具体研究场所的方方面面，也不是将有关这一乡镇的研究结论推而广之，而是通过深入仔细的个案观察分析以期见微知著，对制度变迁内在过程有深入了解，澄清分析概念，把握因果机制，以便解读多重机制在制度变迁过程中的意义，从这些多重具体的运作过程中认识国家治理逻辑。

下面，我首先从理论上讨论村庄选举中的多重逻辑以及它们的微观意义；然后从村庄选举的几个场景出发，引入村庄选举的背景和问题，进而描述分析村庄选举在跨越十余年的四轮选举中的演变过程，特别是多重逻辑在这一过程中的互动。最后，我在此基础上讨论多重制度逻辑所反映出的国家治理过程及其意义。

理论讨论：村庄选举的多重制度逻辑及其微观行为意义

无论从形式上还是从实践上，村庄选举都可以说是一种新兴的政治制

度。依照1987年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《组织法》），村庄选举指村民每三年一轮直接投票选举产生村庄的村委会，作为管理村庄事务的自治领导机构。在正式法规上，村庄选举过程和选举产生的村委会运作都有一整套明确规定的程序和目标。自1998年《组织法》修订正式颁布后，村庄选举的正式化得到进一步强化实施。今天，村庄选举已经成为一个制度化的民主实践，在中国的31个省、市、自治区的60万村庄的6亿农民中如期始复地实践着。不难看出，一人一票、公开竞选、直接选举和村民自治等制度规定与传统中国乡绅基础上的村庄治理模式迥然不同（杜赞奇2003），也与集体化时代自上而下的集体组织制度大相径庭（Friedman，Pickowicz and Selden 1991，张乐天2005）。换言之，村庄选举在乡土中国引进了一个崭新的治理逻辑。

村庄选举的诞生与发展为研究中国转型社会制度变迁的机制和过程提供了一个十分重要的个案，因此成为2000年以来的研究热点。中文文献的研究着重于本土研究，特别是关注村庄选举中家族力量、村庄基础、乡村精英等方面的作用（何包钢、郎友兴2002，刘亚伟2002，徐勇、吴毅2001，肖唐镖2002，胡荣2001，范瑜、贺雪峰2002）。在英文文献中也积累了大量的研究工作（参见O'Brien and Han 2009的述评）。英文文献中的研究工作大多以西方选举制度为参照框架或以某种理想选举框架来评判这些村庄选举，也就是说，“从乡村民主的理想类型来测量村庄选举的状况”（He 2007：13）。这些研究提供了有关村庄选举的丰富材料，但对村庄选举演变的地点、时间、制度背景以及初始条件却关注不够。这些正是本章的研究工作所力图改进的方面。

我们应该从何处入手来发现和提炼村庄选举演变过程中的制度逻辑呢？作为研究的一个切入点，让我们首先看一看FS镇各村庄三年一度的选举中每每可见的场景。在每个村庄的选举会场，我们看到一群群村民赶来投票。村民参与选举的动员过程和他们的选举行为构成了村庄选举的基本内容。如果我们走近这些场景仔细辨认，会发现镇政府工作队的成员们自始至终参与选举的整个过程，而且在选举过程中占据关键环节——组织选举机构，监护投票场地，维持选举秩序，帮助不识字村民填写选票等等。在这熙熙攘攘的选举活动的背后，我们又随时感受到国家和国家政策无所不在的影响——各地选举过程的每个环节，从选举大会的致辞文本、选举委员会组成、选民登记、选举程序，到墙上的标语口号，都依随中央政府制定的统一规定加以实施。在这些嘈杂有时甚至混乱的选举场景中，我们不难辨认出三个行动主体：作为选民的村民、基层政府官员、国家及其相应政策。这三个行动主体的行为和角色反映了塑造新兴村庄选举制度的三个制度逻辑——我们依次称之为乡村的逻辑、官僚制逻辑、国家的逻辑。我的中心命题是：村民、基层政府和国家这三个行动群体的行为受到他们身处领域中制度安排的制约，反映了其各自领域中的制度逻辑。村庄选举

正是在这些多重并存的制度逻辑间的相互作用下兴起和演变的。因此，我们必须从它们之间的关系和相互作用中认识和解释这些群体行为、它们所体现的制度逻辑，及其对村庄选举的影响。下面，分别讨论上述三个制度逻辑以及它们的微观行为意义。

国家的逻辑

在这里，我把包括中央政府各机构以及全国性立法机构（如全国人大）等决策部门视为涉及村庄选举的相关机构。众所周知，村庄选举是国家推动建立的乡村治理制度。在自上而下的立法和实施过程中，中央政府是一个重要的驱动力量：在每一轮选举前，中央政府（有关部委特别是民政部）发布文件指令，设置村庄选举基本框架；而各级地方政府自省、市、县到镇据此部署、制定细节步骤加以实施。如果从狭义上把分析着眼点仅仅放在村庄选举领域中的国家政策之上（即中央政府关于村庄选举的指令）以及有关部委的推动，我们不难发现，这些政策指令多年来持续地并且逐步深入地倡导民主选举的实践和制度建设。

但是，这种“狭义上”的分析着眼点的确是过分狭窄以致对国家在其中的作用产生片面认识甚至误判。我们需要关注“国家的逻辑”，即那些有关中央政府和政策决策过程的稳定制度安排。我们的分析始于一个基本的观察：即与其他社会形态中的国家一样，中国的国家政权不是铁板一块，而是由具有多重不一目标和不同利益的各个部门机构所组成（Lampton 1987，Lieberthal and Lampton 1992）。谢淑丽（Shirk 1993）指出，中国改革时期的政治逻辑表现在政府内部各部门间、多种利益间的平衡、妥协和达成一致，体现了一种渐进而不是跳跃式的改革道路，也就是说，国家政策的决策和推行是在政府各个部门间的相互作用和制约下实现的。这一思路也隐含了国家逻辑在村庄选举领域中的几个突出特点。第一，有关村庄选举政策的制定过程反映了中央政府不同部门间的利益矛盾、竞争和共识。例如，民政部这一负责村庄选举的部门一直积极推动这一制度的发展和健全。但是，其他有关部门担忧这一制度实行中可能产生的“失控”状况（He 2007，Shi 1999）。结果是，有关村庄选举的国家政策中难免出现模糊性和内在矛盾（O'Brien and Li 2000）。这些模糊性和矛盾给政策执行过程中留下了灵活性的空间，也可能导致摩擦和紧张，从而影响了与其他制度逻辑之间的相互作用。第二，中央政府各个部门由于其任务和责任不同而向地方政府和官员提出不同的、甚至相互矛盾的要求和目标。例如，国家在农村的税收任务需要在村庄中建立有力的政府组织动员能力，这一要求难免与村庄选举的村民自治原则发生冲突。再如，落实计划生育政策是各级政府的重大任务，这些政策的有效执行也需要基层政府与村庄干部有密切配合的关系，这为基层政府介入村庄选举提供了重要驱动力，但与村庄自治宗旨相悖。从这一思路来看，以下两点尤其值得注意：

首先，我们需要在这一背景下认识解读村庄选举领域中的国家逻辑。如果只是狭义地关注某一领域或某一时间点上某一具体政策的倡导和推行，就可能忽略了国家逻辑中最需要解读的那些微妙的、相互作用的机制过程。具体说来，上述的国家逻辑意味着中央政府对村庄选举的影响在多重不一致甚至相互冲突的目标间变动不居，在宏观层次上表现出政策的不一致性，在极力推行与谨慎防范两个极端之间摇摆，甚至两者同时存在。对国家逻辑的分析使得我们从一个更为广阔的视野来认识政府各部门的不同目标和利益，以及其他领域中的国家政策在村庄选举领域中的相互竞争甚至冲突的作用。简言之，国家的逻辑意味着，有关村庄选举的国家政策和推动力度取决于不同政府部门间多重不一的目标和利益之间的互动、竞争和妥协，所以时常是不一致的，甚至是相互矛盾的。

第二，村庄选举领域中的国家政策并不是遵循某一既定路线持续不变的，而是针对选举过程中出现的紧张和危机不断调整应对。任何组织中的重大决策通常都是有关部门和利益集团间的协商妥协所达成的此时此地的共识，这些决定大多是暂时的，有赖于这一决策背后的共识基础的稳定存在。而维系这一共识的一个重要方面是村庄选举实践过程中的反馈机制。如果这些反馈是良性的，例如农村中政治压力和危机得到减缓或解决、执政党的地位稳固、国际社会的赞许，这些反馈就会加强这一领域中有关机构的利益联合体以及共识，从而鼓励、推动进一步的制度建设。但是如果这些反馈是负面的，例如农村中的冲突增加、政府部门在乡村其他领域中的意图难以贯彻，就会削弱甚至瓦解不同部门、利益集团间的共识，从而诱导国家政策的转向。因此，国家政策随执行过程的反馈而不断演变。良性反馈推动国家政策进一步健全选举制度，强化实施过程；反之亦然。

从国家逻辑这一角度来看，国家法规政策为村庄选举的兴起和运行提供了一个总体框架，但是这一框架本身是松散的，具有内在矛盾。我们不能仅从这一框架本身对村庄选举制度的演变提出令人满意的解释。我们的进一步分析指出，国家的逻辑为村庄选举注入了外在的和内生的两个动因：不同的甚至冲突的政策诱发了村庄选举之外其他领域的重要影响，而自下而上的反馈意味着村庄选举同时是一个内生性的过程，表现出多重逻辑间相互作用下的途径依赖。二十多年来，这一领域中的国家政策针对选举中产生的问题和危机有一系列的调整。这种以应对实际问题为特点的政策调整可能对制度变迁产生很大的影响。如下面所述，针对2006年以来村支书和当选的村主任之间的矛盾冲突，中央政府倡导“一肩挑”的政策，即由一人同时担任村支书和村主任的两个职务。虽然这一政策只是针对当时问题的应对举措，但它却对村庄选举产生了重要的、始料未及的影响。因此我们需要从两个方面加强分析的力度：第一，扩展研究关注的范围，即超越村庄选举领域本身，将其他领域中的部门和政策以及它们的利益目标纳入分析视野中，考虑各政府部门间关系及其多重政策的相互作用；第

二，关注国家逻辑在村庄选举过程中与基层政府和村民这两个行动群体之间的相互作用。我们下面讨论这两个行动群体以及他们背后的制度逻辑。

官僚制的逻辑

国家政策是通过各级政府的官僚组织体系加以贯彻落实的。虽然“组织法”对基层政府在村庄选举过程中作用的规定十分简要，但是在实际运行过程中，基层政府（特别是最基层的镇政府）有至关重要的、常常是决定性的作用。例如，在FS镇，镇政府一直是其管辖区域中村庄选举的直接组织者，决定村庄选举的具体时间安排和操作方式，并且派出由镇政府工作人员组成的工作队进入每个村庄，直接组织选举过程，并担当维护选举程序规则的责任。

那么，基层政府官员在村庄选举中扮演的角色是什么？我以为，在FS镇村庄选举过程的诸多因素中，地方政府特别是镇政府的角色演化是理解村庄选举的关键。地方政府在转型中国中的重要作用，特别是激励机制对政府官员行为的影响已有许多研究（Oi 1992，Walder 1995a）。许多研究工作揭示了政府行为的多种特点，从施压、控制、旁观到积极维护程序公正（Perry and Goldman 2007，何包钢、郎友兴2002，周雪光2009a，徐勇、吴毅2001）。虽然这些政府行为各异，但是它们遵循其背后稳定存在的官僚制逻辑。组织管理文献中的众多研究工作指出，组织内部的激励机制和组织外部环境诱导了相应的组织行为；换言之，组织行为是对组织激励机制和组织环境适应的结果（Kerr 1975，Milgrom and Roberts 1992，Scott 2003）。地方官员面临着由自上而下的多方政策和行政指令所构成的任务环境，必须在日常工作中加以执行和应对。因此，政府官僚组织的制度逻辑，特别是官员面对的激励机制和任务环境，是解读他们行为特点的关键所在。以镇政府为例，我们首先以这样一个观察为起点：镇政府领导干部的主要关注点是他们职业生涯的前景。[注]近年来，一系列的制度安排措施使得这一关注更为突出和紧迫。第一，政府内部权力集中意味着下层官员的升迁和其他调动更多地依赖于上级官员的考核和评定；第二，人事管理制度中有关晋升的年龄限制使得官员们对他们及时晋升的机会更为敏感关切。政府官僚制度中的向上负责制和激励机制使得基层官员对来自上级的指令十分敏感关注（周雪光2005a，周黎安2004）。官僚制的逻辑致使基层官员极力完成上级交代的任务，以期有利于自己职业生涯的晋升或者不被淘汰。

但是，我们并不能从官僚制逻辑本身推断出这样的结论：地方官员在村庄选举这一领域中会极力遵循和执行有关的国家政策部署。在这里，我们必须关注基层政府所处的任务环境，即他们所面临的自上而下、不得不应对的各种任务，以及它们之间的相互关系。如上所述，国家的逻辑意味着来自中央政府的政策有相互矛盾甚至冲突的多重任务和目标，如计划生

育、集体负债、公共项目等各种任务，而村庄选举只是诸多任务之一而已。即便我们把注意力仅仅放在村庄选举领域中，也不难看到这里有多重、相互矛盾冲突的目标。第一，完成村庄选举本身即是一个棘手的任务目标。村庄中已有的矛盾纠纷可能会引起冲突对抗、打断选举过程，使得镇政府无法完成村庄选举这一任务。第二，地方官员的一个重要目标是帮助他们中意的候选人当选，以期将来在工作配合上得心应手。第三，地方官员的另一重要任务是维护“社会稳定”，即防止选举过程中出现闹事、上访等冲突事件。这些目标之间是相互冲突的。例如，干预选举过程帮助中意候选人的举动可能引起村民不满和抵制，从而威胁到“社会稳定”的目标。

因此，基层政府官员必须在任务环境中各种相互矛盾冲突的目标之间加以权衡，在轻重缓急间加以选择。而官僚制逻辑意味着，这些官员会选择那些最有利于晋升的做法，或最大程度上避免那些威胁其职业生涯的做法。这些思路可以概括如下：地方官员对待村庄选举的态度和行为取决于其任务环境中多重政策目标相应的各种代价和收益的总体权衡。

这一命题虽然看上去简单直观，但具有重要意义。它把我们的注意力从宏观制度安排引向地方政府面临的多重任务环境以及相应的微观行为意义，特别是地方官员所关心的各种选择和相应的收益。就村庄选举来说，地方官员在其中的角色取决于任务环境中所塑造的镇政府和村干部之间的关系。我们用两个虚拟的情形来说明这个观点。在情形（一）中，镇政府执行国家政策需要村干部的大力协助方能成功，例如落实计生政策时，镇政府官员需要深入农户，没有村干部的配合就无法完成这一工作。在情形（二）中，镇政府无需村干部协助即可完成自上而下的任务。例如，近年来镇政府的税收任务可以通过工商管理部门完成，与村干部没有关系。不难看出，在前一情形下，镇政府官员有极大激励去参与村庄选举帮助自己中意的候选人当选，以便今后工作顺利。而在后一种情形下，镇政府在村庄选举中没有利益，也就没有干预的激励。在现实工作环境中，地方官员面临着各种各样的任务，需要村干部的有力协助。村庄选举对于镇政府干部来说事关重大，而村庄选举自治原则却可能选举出与镇政府不合作的村干部。不难看出，基层政府参与村庄选举的方式和程度与其任务环境密切相关，因此，任务环境所导致的地方政府和村干部之间的相互依赖关系越密切，地方政府干涉村庄选举的激励越大；反之亦然。

因此，虽然官僚制逻辑是稳定的，但具体的政府行为随其任务环境不同而异。同样的，虽然在中国政府体制内国家政策对政府行为有强大的激励机制，但多重、矛盾任务目标的国家逻辑意味着，地方政府有很大的灵活性来应对复杂的环境。我们要关注地方政府官员面对的任务环境及其变化，才能理解官僚制逻辑导致的基层政府在村庄选举过程中的行为方式。在这里强调镇政府的重要性并不意味着其他过程是无关紧要的。但在我看

来，其他过程大多与镇政府紧密交织着，把分析的焦点放在镇政府角色上，有助于我们将这些相关的过程编织进有关制度变迁的更大图景中。

乡村的逻辑

我们在前一章的“修路”事例中已经看到了乡村社会的逻辑。村庄选举给了我们认识乡村逻辑的另外一个机会。村庄选举制度赋予村民一个不同以往的崭新角色：每个成年村民都有权利以直接参与、一人一票的方式选举自己村庄的领头人。不难看出，村庄选举的形式和程序是建筑在现代公民权之上的，即每一个人都是一个独立的决策者，有公民地位所赋予的责任和权利。这一制度实践明显不同于传统的宗族邻里基础上的士绅治理方式或者集体化时期自上而下的国家控制方式。

然而，村民参与公共领域中的行为方式并不总是与公民身份和地位一致的。从根本上说，乡村生活不是围绕独立的个人建立起来的；恰恰相反，乡村的逻辑将村民们编织入各种社会关系特别是家族邻里的网络之中。费孝通（1998）用“差序格局”来描述这种乡村逻辑，即人们按照血缘、家庭、家族关系来塑造不同社会距离的“社会圈子”。在历史上，家庭、家族和其他文化基础上的权威在乡村治理方式和与国家的互动中起着重要作用（Duara 1988，Hamilton and Biggart 1988，Lin 1995，Yan 1996b）。这种传统乡村制度尽管受到了社会主义改造的冲击，但即使在国家强势的集体时期仍然生存了下来（Friedman，Pickowicz and Selden 1991），在农民日常生活的实践中不断延续下去，体现在农民家庭在村头田间、红白喜事上的互惠相助。这一地区农村社会的社会关系网络也渗透于农田生产和协作之中（Zhou 2011）。

改革开放时代的土地承包重新启动和强化了乡村逻辑。在去集体化时期，农村土地承包制以农户家庭为单位，突出了家庭而不是个人作为决策者的地位，使其成为农村经济、政治、社会关系的重要基础。国家的农业税收主要是以农户承包的土地为计算单位的；集体项目的筹集资源也是以农户承包土地的面积为基础的，而农户内部进行多重任务（农活、子女抚养、外出打工等）之间劳动分工。村民间社会关系及其动员机制在很大程度上反映了家庭、家族和邻里基础之上的乡村逻辑。乡村逻辑虽然受到国家的逻辑和基层政府体现的官僚制逻辑的干预和制约，但它有很大的独立性，建筑在村庄中具体社会关系和社会制度之上，并在日常生活交往中延续发展。因此，乡村逻辑在村庄选举中成为一个独特的组织机制。

一些学者指出，地方性社会制度可以帮助乡村的经济发展和提供公共产品（Lin 1995，Peng 2004，Tsai 2007，Zhou 2012）。但是，乡村逻辑是一把双刃剑，它可以产生村庄内部的凝聚力，也可以加剧不同家族基础上的利益分化。乡村逻辑作为一个地方性组织机制，也可能与村庄选举的正式制度发生冲突。比如，以农户或家族为基础的代票选举在村庄选举

中普遍存在。从乡村逻辑角度来看，农户是一个决策单位，所以这样的做法是合情合理的。特别是当今许多农民外出打工，他们的家庭要求代他们投票。但是，村庄选举的正式程序要求一人一票，代票有悖民主选举的基本原则。因此，民主选举的程序与乡村逻辑之间的紧张是难以避免的。

那么，乡村逻辑在村庄选举中发生什么样的作用呢？在这里，我们关注它在不同时间点对选举参与和村庄间差异方面的影响。乡村逻辑的作用不是静态的，而是随着村庄选举制度的演变而不断发展的。在去集体化的早期，乡村逻辑主要局限于社会和经济交往领域——社会交往和农田互助活动，并没有延伸到村庄选举的政治领域中，但随着村庄选举在农民生活中日益重要，乡村逻辑成为村民动员的基础。随着村庄选举的演变，村民学习如何动员资源、协调他们的活动、组织他们的利益，乡村逻辑也随之更为活跃和有效。这些想法可以归纳为以下命题：随着时间的推移，乡村逻辑从社会和经济领域扩展到政治领域中，在村庄选举中变得更为活跃突出。

这意味着，村庄选举的基本状况——村民参与率和候选人支持率——将逐渐反映村民的意愿，而基层政府干预所导致的村庄间的同质性状况随之弱化。乡村逻辑的逐渐强大并不意味着村庄治理模式的趋同性；恰恰相反，乡村逻辑往往会塑造和延续村庄间的多元性状况。也就是说，日益强化的乡村逻辑放大了村庄间在家族、邻里和其他社会关系方面的差异。在那些家族组织不是十分强大的村庄，乡村逻辑常常建立在其他的法团基础之上。例如，历史上的集体传统可能有助于村里党支书的权威地位；或者过去的集体传统与家族制度相结合为新的政治权威提供一个混合的基础。因此，随着时间的推移，乡村逻辑的兴盛会延续和加剧村庄间选举活动的差异性。

毋庸置疑，我们上面的理论讨论以及提出的国家逻辑、官僚制逻辑和乡村逻辑的分析概念大大简化了村庄选举的复杂过程，而且我们的讨论仅仅局限在与村庄选举直接有关的领域。但即使这样的理论简化后，我们对这些制度逻辑及其之间互动的关注已经指出了村庄选举这一制度背后的多重机制和相应变化过程的复杂性。下面，我们具体讨论这些制度逻辑在一个乡镇的村庄选举中的互动过程，以及这一内生性过程的特点和轨迹。

村庄选举的几个镜头片段

历史背景

前一章已经提到，FS镇是北方山丘地区的一个农业镇，共有27个村庄，约有2.5万人。当地农民以种植玉米、葡萄、杏扁以及其他水果为主。在2005年人均年收入约3000元，属于经济不发达地区，但在全国农村中仍

属中游偏上水平。在后集体化时期，各村在农作物种植和劳务活动上发生了很大差别：那些靠近镇中心的村庄中许多青壮年劳力离开农田，从事商贸活动。在偏远山区的村庄中，大多数劳力都外出到城市里打工谋生。这些村庄间的差异对于村庄治理结构有重要意义：对于大部分外出打工的农民来说，村庄选举在他们生活中的意义甚微；但是在另外一些村庄中，大多数劳力依靠农田耕作生存，村干部负责管理集体资产、水利以及国家农业项目的落实，因此在他们的日常生活中有重要作用，村庄选举也因此意义重大。

在村庄选举制度出现之前，中国农村治理结构是社会主义集体制度。自1949年起，国家对农村的控制程度逐渐加强，到人民公社时期达到了顶峰（Chan，Madsen and Unger 1992，Friedman，Pickowicz and Selden 1991，Parish and Whyte 1978，Shue 1988），村民的日常生活和工作都被纳入到生产大队这一组织中，在村党支部特别是党支部书记的领导之下。从20世纪70年代后期的去集体化开始，家庭在土地承包改革中成了农业活动中的决策主体。1987年以来的村庄选举制度把村委会作为一个独立的、有潜在竞争性的权威引入到农村治理结构中。在同一个村庄中，村党支部和村委会这两个基层权威并存且有复杂微妙的关系，这是理解村庄选举意义的一条主要线索。在下面的描述和讨论中，我们将使用村支书和村主任来分别指称这两个村级组织（村支部和村委会）的领头人。

在中国的行政结构中，村庄不是一级正式政府，而是在乡镇政府这一最低级别政府领导下的一个自治实体。80年代后期村庄选举制度的推出时间恰到好处：70年代后期的土地改革将农村主要决策权归还农户，村政权和村干部的重要性随之大幅度下降。但在大多数地区，地方政府（即镇政府）依然强势。这意味着，村庄选举可以被地方政府牢牢掌控，他们可以通过各种手段修改程序、挑选候选人和操纵投票，来获得所期望的选举结果。多年来，FS镇的情况的确如此，在很长时间里，该镇的村庄选举都处于镇政府的有效控制之下。

从20世纪90年代后期开始，这一状况发生了显著变化，选举过程中竞争越来越激烈，选举逐渐脱离了地方政府的控制。导致这一趋势的原因是多重的，一方面，多年来持续增加的征税、征地和权力滥用等情况诱发了许多村民的抱怨和冲突，加剧了国家、地方政府和农民之间的紧张关系；另一方面，农民缺乏能够表达其抱怨和解决问题的制度性渠道，而三年一度的村庄选举为村民通过合法、公开的渠道进行抗争提供了机会，村民可以借此表达他们的不满，挑战既有的权威秩序。由此看来，我们不难理解为什么镇政府把村庄选举看作一个随时都有可能爆炸的雷区了。

村庄选举，顾名思义，是以村落为边界的。村庄选举过程分为两个阶段：第一阶段是预选阶段，由村民提名，并投票选出参加第二轮正式选举的候选人名单；第二阶段是正式选举，村民在多位候选人中投票选出三至

五人作为村民委员会的成员[注]。在实际选举中，通常第一阶段更为重要，竞争也更为激烈。选举中的动员和冲突也大多出现在这一阶段。需要指出的是，即使是在同一个镇，不同村庄间的选举也会呈现巨大差异。在有些村中，上一届村委会运转良好，其成员在改选中顺利重新当选；而在另外一些村中，选举过程可能会出现大规模的动员、对抗，甚至村委会全班人马落选下台。还有个别村，虽然镇政府千方百计推动选举，但村民拒绝配合，要求在选举前解决村庄问题，最终使得选举夭折。

我们只有将选举事件放在具体的历史背景中来考察，才能理解村庄选举制度的演变机制。下面，我首先通过描述FS镇在2006年选举的几个故事片段，帮助读者了解这一研究的历史背景。

白杨村

白杨村坐落在该镇山区的边远地带，离镇中心大约有15公里。从镇中心来看，这是一个无人注意的偏远角落。在镇政府院子里，无论是平时的闲聊，还是在严肃的讨论中，人们都很少提及这个村的名字和事务。但选举季节刚刚开始，这一状况突然改变了。在白杨村的预选中，原来的村领导班子村支书、村主任和会计这三人均受到严重的挑战。村支书王某参加了该届村委会选举，只是勉强进入第二轮。而他的搭档现任村主任，没有赢得足够的选票，不能进入下一轮，这个结果令镇政府大吃一惊。近年来这个村集体有不错的威信，该村在几年前以土地换投资的方式引来了一个投资项目，村里也由此获得了一大笔财政收入。在偿还了集体欠款12万元后，还剩下4万元作为集体资金。在当地大多数村庄集体负债累累的情况下，白杨村的财政状况足以让大家羡慕不已，而且在选举之前村里没有出现任何问题征兆。意外的初选结果表明，在村政权之外有着强大的非正式动员力量。镇政府领导们为此忧心忡忡，因为新的人选可能是制造麻烦的潜在因素，这些人一旦进入村委会，镇政府就不得不和他们打交道。

这天清晨，令人担忧的第二轮正式选举终于开始了。在我们驱车前往白杨村的路上，政府工作队的队长陈某，一直闷闷不乐、情绪沮丧。他告诉其他工作队成员说，该村王书记昨晚给他打电话说，村里那个年轻的挑战者近来活动频繁，一直在动员他的家族网络，而且做出诸多许诺来拉票。更为糟糕的是，王书记一家是多年之前搬进村的外来户，所能依赖的家族网络极为有限。面对王书记即将落选的结局，陈队长对村民颇有微词：他们根本不在乎村干部的工作表现。说到底，他们只是按照他们的家族来投票。

当我们抵达村委大院的时候，由现任村委会成员组成的选举委员会正在忙碌着：拉起横幅标语，刷贴选举口号，设置投票箱。年近60岁的王书记寡言少语、细声低调，和其他村的书记迥然不同。在来村的路上，我已经听说了他的经历：王书记自集体时代起就开始担任大队干部，是个经验

丰富的老干部。基于他的出色表现，镇政府曾经任命他为一个镇属企业的负责人。几年前，镇政府又要求他回到村子，任命他做了村支书。工作队陈队长认为，王书记在位期间工作出色，明显改善了村民的生活条件。

投票的时间到了，村委大院里的空气顿时变得紧张起来。我无意中听到一个村民半开玩笑地说，如果谁愿意给他100元，他就投票给谁，周围其他人哄笑附和着。在人群旁的一个角落，王书记独自站着，带着几分听天由命的悲情。当我走近他时，他急切地和我搭讪并低声抱怨说，村民根本无视他多年来为村里所做的一切，他们只忠于各自的家族圈子，所以他的失败已成定局。

整个投票过程持续了好几个小时，村民渐渐地散去了，一度熙攘热闹的院子此时显得空旷安静。大约下午两点的时候，投票数超过了至少50%有效投票率的法定要求，于是工作组和选举委员会决定关闭投票箱，开始计票[注]。选举委员会的成员、镇政府工作队和来自挑战方的几位热心村民或参与计票过程或进行监督。每张选票的唱票经由高音喇叭向全村广播。据说在过去，很多村民都跟着这些喇叭广播各自计票。有时，还有人会赶到村委会去纠正官方计票过程中所出现的错误。最后的结果是：王书记赢得了绝对多数票，得到了251有效票中的150票；他的搭档村会计的得票是149票，居第2位；而那位挑战者的得票是133票。3个最高得票者即2位前任干部和1位竞争者一起进入下一届的村委会。得票最多的王书记顺理成章地成为村委会主任。这个结果对于王书记、镇政府工作队特别是陈队长来说，都是一个意外的惊喜。“毕竟，群众的眼睛是雪亮的！”陈队长引用了中国政治术语中常用的一个表述，露出了愉悦放松的微笑。

林荫村

FS镇中心是由四个相邻的村落构成的，林荫村是其中之一。近年来，林荫村令镇政府深感头痛。几年前，该村支书因滥用权力被镇政府撤职。不过，他依仗着大家族的后盾，拒绝交出象征着权力的党支部印章。镇政府碍于他的影响力，不敢召开村党员大会，直至2006年选举前，一直没有选出新的村支书，村支部因此瘫痪。镇政府不得不依赖村委会刘主任来落实各项工作。三年来，前任党支书的支持者和村主任支持者之间的紧张关系一直存在，有时还激化为面对面的直接冲突。

现在，村庄选举为公开合法的竞争提供了机会，两派人马也紧锣密鼓地投入到各自的动员之中。在投票前夕，所有的征兆都有利于刘主任。原村支书的支持者出于对预期结果的绝望，准备孤注一掷，打断选举过程。预选时，几个村民喊叫着冲进投票现场，撕毁投票箱，扔掉投票箱里的选票，投票过程被迫中断。但是，村选举委员会在镇政府的支持下，迅速印好新选票并重新开始投票。第一轮的投票再也没有出现新的意外，原来的村委会干部都顺利地进入了下一轮的正式选举。

正式选举的那天风平浪静，没有出现任何波折。也许是因为初选中断事件的刺激，参与正式选举的人群远远多于初选。随着进入村委大院的村民越来越多，人们排起了长队，村民们彼此交谈，笑声朗朗，场面很是热闹。很难想象，几天前在这里曾发生过严重的冲突、有损毁选票和投票箱的行为。最后的选举结果是刘主任赢得了总票数的91%，刘主任以后在不同场合里常常自豪地说起这个高得票率。高投票率和压倒性的胜利，使得刘主任的地位更加稳固，也迫使其竞争对手认输。在选举结束的几个星期之后，举行了正式的党支部选举，选出了一位新的党支书，紧张态势随之平静下来，再没有出现更多的争端。由此看来，这次村庄选举平定了一个争吵不休的村庄政局，为一个公开冲突的过去画上了句号。

三石村

对于镇政府来说，三石村是一个噩梦，一个随时可能爆炸的炸弹。现任村主任李某，三年前发动村民将当时的村支书及其支部村委成员全部扫地出门，自己当选为村主任。此后，村庄内部的家族派系之间爆发了持续不断的激烈争斗，村庄与镇政府之间的关系也随之恶化。在三年前的上届选举中，他用高音喇叭向全村公开宣布，如果他当选，就会带领全村抵制政府税收和费用摊派。在镇上流传着这样一个故事，县政府下属一个单位曾许诺投资4万元，资助该村开发一个项目，但最后没有施行。当李主任知道该单位将这个没有兑现的承诺作为政绩向媒体宣传时，他马上找到县政府投诉，并坚持要求那个单位履行承诺。后来，那个单位在压力下不得不兑现了诺言。李主任在其他方面也经常和镇政府不合作。在过去几年里，李主任多次绕过镇政府越级上访。为此，镇政府视李主任为眼中钉。在很多镇政府干部眼里，他跟无赖并无两样。

不仅如此，几年来镇政府费尽心思，千方百计地削弱李主任在村里的权威基础。这些做法包括：阻止上级政府的援助，截留政策资金，将外来投资机会转引向其他村。例如，退耕还林资金是该地区政府资助农户的重要资源，大多数村的许多土地都得到了相应的补贴，而三石村却被排斥在外。即便是专项拨给三石村的政府资金来到镇里时，镇政府也不愿发给李主任的村委会。当然，镇政府这些行为都有冠冕堂皇的说法。镇领导给出的理由是，这个村的村委会有如此大的问题，我们不能确信这些资金交给他们会得到合理的分配。当然，这里的真实动机是想引发和加剧村民对现任村委会的不满，促成李主任和现任村委会在选举中落选。现在，决战的时刻终于来临。我问镇党委书记，三石村的村主任是否会落选？“当然，”他自信地说道，随后又补充道，“村民应该知道他们的利益是什么。在这种人领导下，他们是不可能得到任何机会的。”为了能够得到所期待的选举结果，在选举前夕，镇政府匆忙给三石村指派了一位新的村支书，并提名他为村委会主任候选人，以挑战李主任。镇政府担心三石村选举会发

生激烈冲突，于是谨慎地将该村的选举时间推迟到其他村选举完成之后。

三石村预选的那天早上天气异常寒冷，是这个冬天最后一场雪的前一天。村委大院里挤满了穿着厚厚冬衣的村民，院子里的气氛也异常紧张。镇上派来的工作队比以往的阵容更为庞大：村委大院里停放着两辆标志鲜明的警车，身着警服的警察在院子里站立着；还有工作人员手持录像机，把整个选举过程记录在案。

选举程序刚刚启动，会场上就出现了骚动。起初是人群中有人大声呼喊，随后两三个人挤到前面，他们指着正在主持大会的李主任，要他向全村解释为什么其他村都有退耕还林的资金，而他没有争取到政府资助。多人指手画脚、高声对骂，随时都可能触发肢体冲突。镇政府干部不得不时常走上前去让双方都冷静下来。在会场上此起彼伏的叫喝声中，李主任低声对他的支持者说："你们别管这里，赶紧去投票。"

于是现场出现了有趣的一幕：在院子中央的主席台前，人们仍然在叫嚷争辩；但在院子另一边，投票队伍却排列起来，而且延伸得越来越长，将那些吵闹的人群环绕其中。几个小时后，选举结果出来了，这是镇政府得到的最为清晰响亮的回应：李主任获得了预选中的大多数票（341票中的189票），进入正式选举。几个星期之后，他在正式选举中再次当选，连任村主任。不久，他的挑战者即那位镇政府指派的村支书，辞去党支书职务，卷起铺盖外出打工了。

村庄选举结束后，镇党委书记宣布这次选举是一个巨大成功。的确，这是一个值得自我庆贺的机会：除了一个村子外，所有村子都完成了选举，新的村委会已经组建完毕并正式运转起来，一项艰巨的工作总算顺利完成了。除了个别例外，新上任的村干部大多是过去的熟面孔，他们常年和镇政府打交道，镇政府也希望继续和这些人合作。通过选举，一些村庄治理的难题如林荫村的村政危机也得到了解决，而且是镇政府感到满意的结果。最后也是最重要的是，在选举过程中并没有发生危及"社会稳定"诸如外出上访之类的重大事件。

作为一个外来观察者，我也认为这次选举是一个出乎意料的成功，理由却不尽相同。首先，在大多数情况下，选举程序得到严格执行。从成立村选举委员会、选民资格认定、两轮投票，到计票、选票登记密封等，所有这些程序都严格按照官方指导文件执行。至今我还对一个场景记忆犹新，在一个寒冷的早晨，选举大会时间已到，但村民都还在家里，或者三五成群分散在远处交谈，村委院子里的选举会场空空荡荡。面对几乎空无一人的院子，那位几天前在预选中刚刚落选的村主任，朗朗大声地念起了统一规定的主持会议讲稿。

亲爱的选民同志：

现在，我谨代表村选举委员会，主持今天的选举大会。从/年/月/日开始，我们村就开始忙于村委会选举。通过广泛的沟通、交流和动

员，以及选民的充分参与，我们在/年/月/日选出了村委会的正式候选人。我们召开选举大会，就是要选出一个新的村委会。

为了确保选举的顺利进行，我现在宣布今天选举大会的基本程序……

村主任的声音通过高音喇叭传遍全村，飘荡在寒冷的乡村上空。村民在这不断传来的声音督促下，陆续走出家门或街角，走向选举会场。村委院子里渐渐充满了村民相互的问候声、交谈声和欢笑声。

虽然这些程序大多是带有象征意义的，但这些年的进步确实是实在的、巨大的。在一个村的投票点，一位镇干部指着不远处的一堆石头告诉我："几年前这个村的选举，我也参加了。那时人们就聚集在那个角落。村民们坐在那里，手里刚刚拿到选票，就有人走到他们中间说，'来，把选票给我吧，我来帮你填'。人们就把选票交给他，他一个人填写了一大把选票。没有人当回事，也没有人过问。"而此时此刻，就在我们的身后，一间两侧有门的空房成为临时的投票间，里面有三张分开的桌子。选民先经过门前的关口，核实选民资格证，再穿过一扇门，到投票间里的一张桌子上填写选票，然后从另一扇门走出后，将填好的选票投进门口的票箱。在这个过程中，只有镇工作队成员在门口附近或者是在投票间里面，核实选民资格证、指导选民投票，或帮助不识字的选民填写选票。

选举成功的另一个标志是很高的自愿参与率。在很多村的选举中，除了远离村子的打工者外，几乎所有的选民都参与了投票。在去集体化时代，村民关注的是自家的土地，大多只是参与非正式的社会交往，极少参与如此大规模的集体活动。高投票率在很大程度上归功于候选人的动员，反映了选举的竞争性。即使是在没有很大竞争的村庄，候选人仍用激励的方法来提高投票率，以巩固他们地位的合法性。在大多数场合，大家都踊跃参加，有几个镜头至今仍历历在目。一位中年妇女走向投票间时，模仿着墙上的标语半开玩笑地说道："我也来行使行使我的民主权利。"而在另一个场景中，一位老年妇女坐在轮椅上被一辆三轮机动车拉到会场来投票。通过这些具有象征意义同时又是实实在在的过程，村民感受到了集体行动的力量，在这个基础上形成了他们在村庄治理中的声音。

最后，选举的最大成功之处在于，镇政府在这个过程中的角色有了重大变化。当然，镇政府并不是完全中立的，它为自己所支持的候选人做了很多工作。但据我观察，几乎在所有选举的过程中，镇政府所支持的那些候选人的当选（或再次当选）都不是镇政府操纵的结果，而是因为他们自身的工作表现，或是他们代表了村民的利益。在其他村庄（如三石村），尽管镇政府长期以来试图引发村民对现任村主任的不满，但村民却和镇政府背道而驰，坚持把自己的候选人选上。在另一个村子里，村民要求对村干部的渎职行为进行调查，否则拒绝参与投票。尽管镇政府反复做工作，村民仍然以沉默和不合作的方式对抗，最后成为该镇唯一没有完成选举的

村子。新的一届村委会没有选出来，上届村委会只能继续运转，但其合法性和效力都大打折扣。

当然，这并不是说FS镇的选举是完美无瑕的。在选举过程中仍然存在着对抗、贿选、基于宗族关系的投票和动员，以及毫无根据的诬告，[注]甚至还发生了一些肢体冲突。在一些场合中，镇政府干部和村民也曾谈到那些当选的并不总是最好的或者最能干的带头人，还有个别干部当选后很快就辞职了。但总体而言，这是该镇自20世纪80年代末乡村选举制度化以来最为成功的一次选举。我们怎样来认识这些演变呢？下面，让我们看一看FS镇村庄选举在21世纪第一个十年的变化趋势吧。

2000至2008年间的FS镇村庄选举：
演变过程和趋势

村庄选举制度演变的过程

我们应该使用哪些指标来衡量和评估村庄选举的制度变迁过程呢？在已有研究文献中，学者们从选民投票率、选举竞争程度、程序公正到当选的村委会的运作情况等不同方面考察了村庄选举这一制度。在下面的实证研究中，我集中考察这一制度变迁的三个方面。第一，村民的参与程度。民主选举意味着民众的平等参与，所以，选民参与率是民主选举有效程度的一个重要指标。第二，候选人间的竞争程度，即当选村主任的得票率。这个指标的主要意义在于检测村庄选举是否被当地政府或其他势力操纵控制。候选人间的竞争程度越强（即当选村主任的得票率比较低），则选举被操纵的可能性越小。[注]第三，村庄选举的另外一个重要方面是村支书与村主任这两个权威之间的关系。按照正式程序，村支书由村支部党员选举、上级党委（镇党委）批准正式产生。但在实际运行中，村支书的当选大多为镇党委所左右，而且镇党委可以随时撤销其职务。与此相反，村委会成员包括村委会主任通过村庄选举的多数票产生，镇政府无权撤销这些民主选举产生的职务。我们的讨论集中关注村主任这一职位，这是因为在村委会的实际运作中，村主任职位最为重要，也是村庄选举的中心所在。村支书和村主任代表了两个不同合法性基础的权威：前者来自从上而下的政府任命，而后者建立在自下而上的村民投票。在社会主义集体化时代，村庄（即生产大队）是人民公社的一部分。那时，村庄中决策大权在村支书手中，村主任只是村支书的帮手而已。这种做法直到后集体化时期仍然长期存在。因此，村庄选举制度演变的一个重要指标即是这两个权威之间关系的转变状况。如果村庄选举制度有了实质性进展，村庄权力应该由村支书转移到村主任手中。

图10-1显示FS镇27个村庄间选民参与率与候选人竞争率在2000至2008

年间四轮选举过程中演变状况。在这里，“参与百分比”指一个村庄中有选举权的村民的投票率；“得票百分比”测量当选的村主任在全部选民中的得票率。图10-1表明，村民参与程度随着时间变化而有了显著变化。在早期当地方政府有强大控制能力时，村庄间同质性很强，村民参与率很高而且村庄间差异很小。在前三轮的选举中，村民参与率高达80%。但是，随着时间推移，特别是2008年，村庄间的选举率发生了显著差异。竞争程度在不同年份也有类似的趋势：与后期相比，在2000年的早期阶段，当选村主任的得票率很低，这表明那些受到政府支持的候选人的群众基础薄弱；但村庄间的差异不大。到了2008年的最近一轮，候选人间的竞争性明显增强，而村庄间差异性则随之大大提高了。这些趋势表明，这四轮选举过程中选民参与率和候选人竞争程度都有了显著变化。

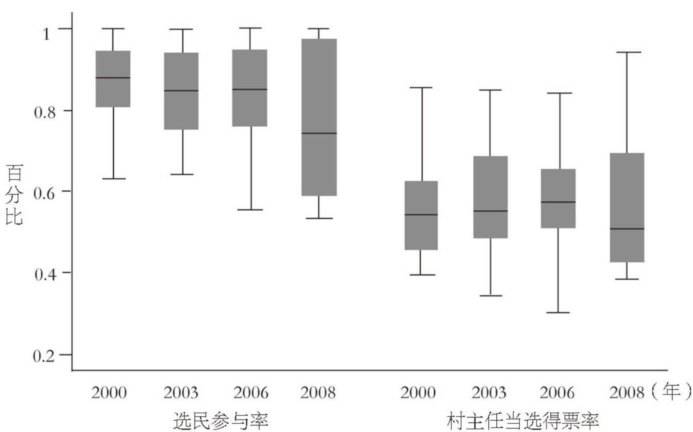


图10-1　选民参与率和村主任当选得票率的盒状图

图10-2描述了从2000到2008年的四轮选举中当选村主任的三个不同类型：（1）“一肩挑”位置，即一个人担任村主任和村支书的两个职务；（2）只担任村主任一个职务——通常这标志着独立于村支书的民选领袖；（3）当选村主任同时担任村支部成员。与图10-1相同的是，随着时间推移，这些指标发生了显著变化，表现出了这两个权威基础之间关系的重要变化。因为这些关系变化十分微妙，我们在下面讨论有关选举具体活动时再详细解读这些变化及其意义。

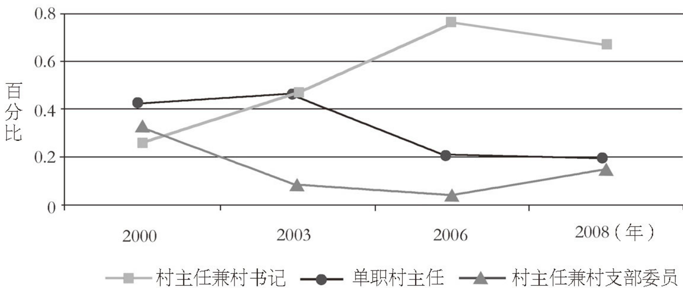


图10-2　四轮选举中村庄权威关系的变化

从以上三个指标的维度来测量，村庄选举制度在这四轮选举过程中发生了显著演变。这些大趋势提出了一系列的研究课题：我们应该怎样解释这些观察到的制度变迁过程？这些演变背后的机制是什么？下面，我们按照时间序列，结合历史背景条件来讨论和说明这一制度变迁的过程，特别是上述制度逻辑以及它们间互动在其中的作用。

2000年：被操纵的选举

2000年迎来了“组织法”修改颁布后的第一轮选举。至此时，中国农村已经经历了二十年的去集体化过程，农业活动决策权已经归还给农民家庭。在集体化时代被压抑的乡村逻辑在经济和社会领域中发挥着活跃作用，协调农作和社会交往等方面的活动。但是，乡村逻辑还没有延伸至村庄选举的政治领域中，党的领导地位在这一地区没有根本改变，地方政府在落实国家政策过程中起着积极作用。从征收农业税、执行计划生育政策到兴办各种集体项目，镇政府都是处于直接组织领导的地位。在村庄里，村支书总揽大权，村委会只是扮演一个协助的角色。在这个大背景下，以村支书为中心的村干部与镇政府有密切协作、互为依赖的关系。

在村庄选举制度演变的这个历史关头，国家起着什么样的作用？以上讨论的国家逻辑表明国家政策反映了各种不同甚至冲突的目标和利益。实际上的确如此。如果我们把分析视野局限在村庄选举这一领域中的国家政策，我们会发现国家政策是连贯渐进的。修改后的《组织法》推进了选举过程许多方面的正规化、程序化。伴随着这一推动力，中央政府有关部门制定了相关的详细程序步骤，通过各级地方政府积极推行村庄选举的贯彻执行。从这一角度来看，中央政府的信号是清晰明确的：村庄事务应该以自治方式，通过村民选举产生的村委会加以管理解决。但是，这并不是中央政府的唯一声音。来自中央政府还有诸多其他的、更为“响亮”的声音。这些声音以各种国家政策或上级工作指令部署的形式出现：在这个阶段，中央政府在农村地区征收农业税和其他税费，以及实施计划生育政策的力度也在不断增大，推动着基层政府进入村庄内部去执行落实这些政策。结果是，基层政府官员在实际工作过程中面临着多重的相互矛盾的任务环境。在组织落实村庄选举这一任务之外，他们还有来自上级的更为急迫的任务征收农业税、执行计生政策、完成其他公共项目等，而要完成这些任务都需要村庄干部的积极配合。

那么，基层政府官员是怎样应对任务环境中这些不同要求呢？事实上，基层官员此时此地的选择并不困难。我们从这三个制度逻辑在这一时期的相互作用中不难解释地方政府官员的行为取向。首先，虽然国家政策推动村庄选举，但国家在其他领域中更为迫切的任务要求镇政府加强对村庄的控制。其次，20世纪90年代中期税制改革的一个结果是把基层政府的财政收入与完成征收农业税任务挂钩，为镇政府干预村庄提供了强大激

励。再次，在村庄选举早期阶段，集体化时代的权力结构仍有极大影响。村支书仍然是村庄权力中心，选举产生的村委会以及村委会主任只是村支书的助手角色。与此同时，在集体化时代受到压抑的乡村逻辑虽然在农业生产和社会交往领域中活跃起来，但还没有在村庄选举的政治领域中发挥作用。这些状况意味着，镇政府干预选举以便选上得心应手的村干部的做法有极大的好处而且代价甚微。

所以，我们不难理解为什么在这个时期地方政府官员竭尽全力参与操纵村庄选举。据当年参加村庄选举的镇干部回忆，在所有村庄选举中，镇政府都积极策划推出候选人，政府工作队在村民选举大会上极力为这些候选人拉票。在后集体化时期的初期，村民们大多被动接受政府的号召、呼吁。一位参与当时选举的镇干部回忆道："在选举大会上，政府工作队或者村支书告诉村民，这个候选人为村里做了这样或那样的事情，号召大家投票给他。村民们很容易被说服把票投给他。"

在这种情形下，我们看到了一个与过去集体化时代十分类似的状况，村支书仍然掌握村中大权，而村庄选举只是一个象征意义上的制度形式。在FS镇2000年选举中，我们可以清楚看到这样的情形。如图10-1所示，各个村庄有极高的参与率而且村庄间差异不大，反映了地方政府控制下高度同质性的状况。与此同时，当选的村主任得票率不高，表明了村民对政府推荐候选人的冷淡态度。图10-2中2000年的片段显示，在27个村庄中，10个村庄的村支书根本没有参加村委会选举；在另外17个村庄中参加选举的村支书大多只是做个样子，以满足村主任差额选举的程序要求。只有少数村庄有村支书和村主任职务一肩挑的情况，这通常是人口稀少的小村的传统做法。我们在田野访谈中了解到，村委会和村主任候选人大多是镇政府和村支书事前商量圈定的。有些村支书在第一轮预选中得到高票，但说服村民在正式选举时把票投给政府和村支书推出的村主任候选人，当选的村主任大多也是村支书领导下的村支部成员，这也是集体化时代的一个特点。

从更为广阔的背景来解读这些情形，我们不难看到2000年的选举反映了集体化时期传统的延续。国家逻辑反映出中央政府各方多重不同的要求，为基层政府的灵活执行留下了极大空间；乡村逻辑在此时此地对选举过程没有什么影响；而地方政府延续集体化时代的传统，在这个领域中占主导地位。这些大的环境特点确定了地方政府所面临的各项任务以及相应的收益代价，从而决定了他们的轻重缓急选择。在这些制度条件下，官僚制逻辑导致了地方政府积极参与干预村庄选举，操纵选举结果。现在回头看这个阶段，我们还可以推测另外两个始料未及的重要后果：第一，这一时期的村庄选举显示出了强大的制度延续性，为推动村庄选举制度的决策者提供了正面反馈，减轻了决策层起初对基层政权失控的忧虑，从而加强了自上而下继续推动村庄选举的共识。第二，虽然村庄选举起初只是一个

象征性形式，但随着这些规则程序的制度化，以及相应的社会期待和选举机会的周期性出现，村庄选举为多重制度逻辑的持续互动和进一步演变，提供了一个稳定的场所和机会。

2003年：对抗冲突的选举

到2003年，中国农村进入了一个冲突与对抗的时期。税制改革推动了各级政府在农村地区获取资源的倾向，强化了地方政府和村干部积极干预村民生活的角色，从而激化了地方政府与农民之间的紧张对立。在FS镇也有农村干部滥用权力和农民反抗的事件出现。几年前地方政府一次大幅度提高税费征收的举动导致了许多村庄的公开抗税。到了2003年，镇政府只能在二分之一的村庄中征收到全额农业税，有三分之一的村庄能收到部分税款，而另外的三分之一村庄则不能收到分文税款。

不难理解，2003年选举反映了这个大背景下的紧张和对抗。在村民们抵制地方官员税费摊派和滥用权力的过程中，村庄选举成为极少的合法机会来公开表达他们的声音，寻找代表自己利益的领头人。农村的紧张对抗状况激活了乡村逻辑在政治领域中的运作，家族和其他乡情关系因此成为村庄选举过程中的重要动员机制。与此同时，地方政府面临来自上级的落实各项政策的强大压力和自下而上的村民抵制力量的双重对立的压力，这对他们深入村庄贯彻执行各项任务造成了极大困难。而在多重任务中，征收农业税涉及政绩考核和镇政府财政收入的切身利益，仍然是头等任务。因此，地方政府官员加倍努力地卷入村庄选举，以期可以控制村干部，为今后进村执行任务营造一个有利环境。在这种情况下，我们不难预见官僚制逻辑和乡村逻辑会发生直接冲突，表现在村民与镇政府干部针锋相对的对抗。例如在上述三石村，村支书滥用权力导致了村民不满。村民李某带领村民四处上访，终于迫使镇政府将原村支书撤职，村支部和村委会也随之瘫痪。在2003年的村庄选举中，李某公开抵抗镇政府的操纵意图，自己组织班子参加竞选。他在大喇叭上向全村公然宣布，如果他当选的话，会带领全村抗税。结果是，他以高票当选为村委会主任。

这个故事不是孤立、偶然的。类似的紧张和对抗在其他村庄中也有发生。如图10-1所示，虽然2003年的参与率与2000年类似，但我们看到当选村主任的支持率明显上升。我们从图10-2可以看到，2003年的选举中村主任单独当选的比例大幅度上升。在27个村庄中，有15个村庄（56%）的村主任在改选中被换掉。这些改选中上任的村主任中有一些是政府中意的人选，因为政府为了控制村庄也鼓励村支书竞选村主任，导致了“一肩挑”比例的增加（见图10-2）。但是如同上述三石村的例子那样，相当多的独立当选村主任是政府指定候选人的挑战者，他们的当选表明村民对政府干预的公然抵制。与以前选举相比，2003年选举是一个重要的转折点：村庄选举由象征性仪式转变为激烈竞争的场所，而村民由被动接受者转变为积极

参与者。

在这个场景中，我们看到地方政府官员、村干部和村民都积极参与了村庄选举过程。多重制度逻辑的视角可以帮助我们解读这个场景。如我们上面所述，地方政府官员的积极参与是官僚制逻辑所致：如前面讨论的那样，这个时期的国家政策特别是征收农业税和计生等任务强化了基层政府与村干部的密切关系，为基层政府干预村庄选举、操纵选举结果以便把得心应手的候选人选人村委会提供了强大的激励。另一方面，农村地区的紧张对立促使乡村逻辑的积极运行，挑战基层政府的操纵企图，而村庄选举恰恰为村民动员起来维护自己的利益提供了一个合法机会。在这个过程中，乡村逻辑进一步得到强化，这部分地归因于村庄选举为村民参与政治和集体行为提供了一个公共空间；另一方面，重复出现的选举实践提高了农民参与集体行为的意识。活跃的乡村逻辑诱发公开抗争和上访，严重削弱当地政府的执政能力和威胁官员的职业生涯，提高了政府干预的代价。

值得指出的是，基层政府和抗争农民双方都能在国家政策中找到支持。地方政府遵循国家的强势立场（如征收农业税、执行计生政策）而采取积极干预的行为方式；而村民则以《组织法》规定的程序规则来抵制政府官员的强权干预。在这一时期，双方经常在村庄选举的场合发生争执，一位基层干部如是说：“这些村民常常比我们这些干部还熟悉选举法规定，如果你说话不小心，他们就会拿出选举法规定来质问你。”由此可见，国家逻辑中的多重的、矛盾的目标和声音加剧了农村中村民、村干部以及基层政府之间的紧张关系，无意间催化了农村地区的政治危机。

2003年选举的一个重要后果是加剧了村庄中村支书和村主任这两个权威之间的紧张冲突，大批独立竞选上任的村主任与自上而下任命的村支书之间难免发生摩擦甚至对立冲突，这些摩擦、紧张以及农村延绵不断的抗争和冲突正孕育着中国农村新的社会变革。

2006年：程序为重的选举

到2006年FS镇村庄选举前夕，中国农村发生的一系列变化对村庄选举的制度环境产生了重大影响。中央政府新出台的一系列政策特别是取消农业税、反哺农村的做法极大地缓解了农村的紧张对立状况，这些政策的另外一个始料未及的后果是基层政府与村干部之间关系也随之大大淡化了。虽然这些政策调整与村庄选举并没有直接关系，但它们对村庄选举这一制度演变有重大且直接的影响。2006年选举的另外一个重要变化是，上级政府“提倡”一肩挑的安排，即在村庄选举中尽量达到村主任和村支书两个职务由一人兼任。这个政策的出台起初是针对村支书和村主任两个权威之间的冲突而提出的权宜解决办法，但是它对村庄选举制度的演变有着深远意义，因为镇政府已经无法控制村庄选举的结果，“一肩挑”政策意味着村民选举出的村主任有了很大可能性进而成为村支书。换言之，村支书的选择

在很大程度上依赖于村庄选举的结果。这一措施给村庄选举更大的合法性，对那些不能得到村民认同的村支书提出了挑战，而且，它进一步限制了镇政府自上而下选择任命村支书的权力。

这些制度条件意味着地方政府面临的任务环境有了重要改变，这些环境变化也引起了组织行为的相应变化。取消农业税和其他税费摊派意味着镇政府不再需要依赖村干部在其村庄中贯彻执行最为艰巨困难的税收任务，事实上，任务环境的变化使得镇政府在村庄内执行贯彻的任务寥寥无几。如上所述，计生政策是基层政府面临的另外一个重要任务，但是经过许多年的推广、执行，此时这一地区的大多数农民家庭已经接受这些政策的基本要求，因此，进村入户执行任务的压力大大减轻。而中央政府强调的“社会稳定”成为各项任务之首，这更减弱了地方政府干预村庄事务的积极性，因为这些干预可能引起村民的对抗和上访，威胁“社会稳定”。

与此同时，活跃的乡村逻辑大幅度提高了政府干预的代价。通过多次村庄选举，村民们逐渐意识到当选的村干部在决策过程中的重要作用，村庄选举成为一个争取自身利益和挑战不信任的干部的机会。在2006年的选举过程中，乡村逻辑独立于镇政府运作，在动员活动中十分活跃有效。一位村主任这样说道：“如果我愿意，我很容易就可以再选上。这么多年我一直帮助村上人操办红白喜事。过去三年里，我参加送走了村里几十个老人。每个家庭都有自己家族的二十多个亲属，一招呼他们就会投票给我。”

在这一情形下，镇政府对待村庄选举的立场倾向有了一个重要的转变：由积极干预选举过程转变到积极维护程序公正。随着这一转变，镇政府也表现出了新的姿态和做法。第一，强调程序公正。现在，“维持程序公正”成为保障“社会稳定”的有效武器。镇政府采用了一系列策略——警车和警察到场维持秩序，对选举全过程录像，派政府工作组等——来威胁和警示那些试图打断选举程序的人，以确保选举过程顺利完成。第二，虽然镇政府仍然试图帮助自己中意的候选人，但他们不愿意直接介入选举过程或者进行公开的操纵，而且也不惜牺牲自己的候选人而完成选举任务，以免引起纠纷，影响完成选举任务。在选举大会上，政府官员常常说的开场白是：“我们到这里的目的是维护程序公正。我们不在意谁当选，这是你们选民的选择。”

2006年选举的一个重要结果是村支书和村主任这两个职务之间权威关系的转变。随着乡村逻辑日益凸显，我们观察到在选举参与率和支持率方面的村庄间差异性增大（见图10-1）。如图10-2的2006年片段显示，许多当选的村主任随后当选为村支书。为了有利于执行“一肩挑”的政策，镇党委有意把村支书选举工作放在村委会选举之后进行，以便根据村庄选举结果来调整村支书的人选。8个村（30%）的村支书来自独立当选的村主任。在新当选的村主任中，80%随后成为他们村的村支书。这些变化与镇政府逐渐退出村庄选举的活动以及乡村逻辑的日益强势互为呼应，反映出了村

庄选举制度变迁的重大变化趋势。在很大程度上，这些变化可以归因于上述多重逻辑之间的相互作用，特别因为国家政策在其他领域中演化导致了基层政府的任务环境的重大变化所致，而日益强势的乡村逻辑则影响了多重逻辑互动的内生性过程。

2008年：重新调整中的选举

最近的一轮选举按正常时间表应该是2009年春季，但按照上级部门部署提前了几个月，结果是在2008年12月举行。自2006年选举以来，政府退出村庄事务的大趋势仍在持续。在这期间，镇政府忙于发展镇中心的商业活动和城镇建设。在2007年的一次全镇干部会议上，镇党委书记明确地对村干部说道：“现在国家不再向农村索取什么东西，我们也没有什么任务需要你们配合。你们就管好村里的事情，保持社会稳定就行了。”由此可见，镇政府与村干部之间相互依赖关系至此已经大大削弱了。

但这并不是说，镇政府在村庄选举中只是一个旁观者。镇政府的首要任务是确保村庄选举顺利完成。选举过程中可能会出现各种意外冲突，打断选举进程，甚至引发上访或抗争。另外，镇政府仍然需要得到村干部的配合来执行许多国家政策（如退耕还林、修路、征地、社会稳定、商业发展等）。如果政府不中意的人当选村主任，会对今后的工作配合带来很多困难。而且，上级政府还在“提倡”一肩挑政策，现在提出了80%实现率的具体指标。所以，镇政府仍然全力以赴地开始了耗时费力的准备工作。

在这些大的环境变化下，2008年FS镇的村庄选举出现了新的变化。第一，与前几轮选举中经常出现冲突的情况不同，这一轮选举中没有出现大的冲突波澜，基本平稳度过。一位政府干部用“有序竞争”来概括这一届选举的特点。在早期选举中，镇政府往往操纵选举过程，而心怀不满的村民只能采用打断选举过程的方式来发出不满和抗议的声音。现在，村民们普遍认同村庄选举是一个通过正式程序来竞争和挑战现任村领导的合法场合。至此，村民和基层政府双方都接受了村庄选举这个制度框架。

第二，如图10-1所示，我们看到村庄间选举参与率和竞争程度的显著差异。在一些村庄，候选人毫无悬念地顺利通过选举；而另外一些村里，从候选人的推选到正式选举程序实施的整个选举过程都充满了紧张和竞争。我们在田野观察中时常发现同一选举规则在不同的村庄有大相径庭的执行方式。这些执行程度的变化有明显的规律：凡是那些竞争激烈的村庄中，选举程序都得到了严格的执行；而在那些没有竞争的村庄，这些程序常常只是象征性的。举例来说，在林荫村，两个候选人竞争激烈，极有可能演变成冲突。所以，选举委员会一开始就严格把关，按选举规定逐条落实，以免引起争端或留下把柄以致推翻选举结果。例如，按规定委托代理投票需要办理正式委托手续，而且一人最多只能代理两人投票。而在附近的另一村庄，村民对候选人没有异议和竞争，委托代理投票既没有办理正

式委托手续，也没有人数限制。我在田野观察时注意到，选举场景在这两个村庄也大相径庭。在前一村，选举场所严格把关，从验票、入门，到单独投票桌和一进一出等程序过程完整严密；而在后一村的投票场所，村民随便出入作为投票点的一间教室，投票过程中村民交谈互看情景时常可见，有些人投票后便坐在教室一角聊天。这些村庄间的差异反映了各个村庄权威基础和竞争程度不同，也反映了镇政府影响力衰落和乡村逻辑日益强化的大趋势。

最后，我们也观察到村支书与村主任两个职务之间的紧张状况。一方面，“一肩挑”政策仍在发挥着重要影响，迫使村支书参与村庄选举过程。例如，一个村庄中的老支书参加村委会选举未能入选，选举后不久他辞去了村支书职务。另一方面，独立竞争新当选的村主任与镇政府之间的矛盾日显突出。在上届（2006年），80%的新任村主任最终成为村支书。但在2008年选举后，只有不到20%的新任村主任成为村支书。我的田野观察发现，这一状况主要是因为乡村逻辑主导下的村庄选举产生了那些镇政府不能接受的候选人，例如在一个村庄中经常与镇政府作对的人当选。因此，尽管上级对“一肩挑”有更为明确的量化规定，在实际执行过程中“一肩挑”的比例比上届下降，只有67%的村庄实现了“一肩挑”（见图10-2的2008年片段），低于上级提出的80%的指标。这个状况反映了村庄选举制度演变中乡村逻辑与官僚制逻辑之间新的冲突摩擦。

自20世纪80年代以来，特别是21世纪的前十年中，FS镇的村庄选举走过了一条漫长的道路，经历了多年的政府操纵干预，经过农民抗争，在2006年发生了重大转折，走向程序公正的道路；而在最新的一轮选举中出现了“有序竞争”的新阶段，成为一个被广泛接受的制度实践。制度变迁大趋势的一个方面是镇政府逐渐放弃了对村庄和村庄选举的控制，与此同时，乡村逻辑在同一时期不断强化，成为村庄选举的主要动员力量。这两个趋势为不同领域中国家政策的变化所推动，又为这些政策的进一步变化提供了重要的反馈机制。关注这些制度背景以及多重逻辑相互作用为我们解读这些变化趋势提供了一个研究视角。在早期当政府传统控制强大时，地方政府可以任意干预村庄选举，而没有任何成本代价。随着时间的推移、国家政策的变化（如废止征收农业税），以及乡村逻辑的强势，地方政府的任务环境发生了极大变化，其收益成本也发生了相应的改变，导致了这些制度逻辑间新的相互作用，塑造了这一地区村庄选举制度演变的特定轨迹。不难预料，这一制度今后在多重制度逻辑的相互作用中还会进一步演变发展。

从多重制度逻辑解读制度变迁过程

以上案例表明，自20世纪80年代以来，多重制度逻辑参与了村庄选举

制度的兴起和演变过程。作为一个新兴制度，村庄选举正是在各种制度逻辑的相互作用之中发展演变的，而且这些互动过程在不同时间点上也随着各种力量的此消彼长而变化，从而影响了参与者微观行为的相应变化。我们不妨以镇政府行为的变化为例来解读多重逻辑在村庄选举过程中的影响。

在我所研究的这一地区，镇政府一直是而且仍然是村庄选举中的关键环节。作为最低级别的政府，镇政府承担了村庄选举的组织领导责任。它执行上级政府有关选举的各种部署，确定各村选举的时间安排和先后顺序，派出由镇干部组成的工作队来维持或直接组织各村的选举过程。镇政府官员也在幕后策略性地帮助自己中意的候选人当选。更重要的是，他们的主要注意力放在如何避免对抗冲突，以保证选举过程的顺利完成。的确，政府官员们是带着无可奈何而又不得不小心翼翼的心态经营着这一任务。对于镇干部来说，村庄选举是他们诸项工作中最具挑战性的任务。20世纪90年代后期以来，一些内因、外因造成了农村地区的许多方面不断恶化，呈现出大面积的不满和紧张状态，而村民缺乏合法的渠道来表达他们的抱怨。这样，三年一度的村庄选举给农民提供了一个机会去进行合法的公开对抗，清算旧账，表达不满，对现在的治理秩序提出挑战。

从历史过程来看，这种紧张状况并不是一直存在的。始于20世纪80年代后期的村庄选举，在很长的时期内不过是每三年一次仪式性地走过场。这些选举由镇政府全面部署：安排候选人，控制选举过程，选举结果也在意料之中。即使是在情况变得复杂些的近几年的选举中，镇政府仍大多能够通过操纵程序或其他策略性的运作来影响选举结果，而且这种影响通常是决定性的。在很多场合的交谈中，镇政府干部都津津乐道地描述当年他们为了达成选举目标所采用的各种策略。那时，村委会选举的结果并不总是在村中心投票场所决定的，而更多的是在镇政府的会议室里已见分晓。

时过境迁，自2004年来，镇政府在选举中的角色发生了重要转变：从选举过程的积极参与者转变为维护程序公正的监督者。这种转变并不是内在的、自愿的，而是因为地方政府所处的组织环境发生了重大变化。从组织分析角度，我们可以在镇政府所面临的多重目标、约束和激励两个方面寻找答案。让我们首先考察一下镇政府所面临的任务环境，即它所面临的各种任务要求所构成的环境压力。在村庄选举领域中，镇政府面临多重的、相互矛盾的要求。镇政府首要的目标是把选举任务完成，顺利执行这项自上而下部署的选举任务，让所有的村庄完成选举过程，产生新的一届村委会。这看起来是一项很基本的要求，但实行起来却不是轻而易举的。过去时常发生的情形是，村民之间的冲突对抗可能会打断选举进程，使得选举进程中途夭折。

镇政府第二个目标是想方设法帮助自己中意的候选人当选。这里的道理不难理解：为了完成上级下达的任务和解决当地出现的问题，镇政府在

日常工作中要依赖村干部的合作。如果村干部是镇政府使用顺手的、能力胜任的自己人，那么这种互动无疑会更为顺利，减少很多麻烦。第三个目标是维护社会稳定，主要是指避免群体对抗或者是外出上访的事件发生，这个目标在这一地区尤其敏感，因为FS镇距离北京只有不到三个小时的车程。

然而，这几个目标之间不是一致的，而是相互矛盾的，追求任何一个目标可能会妨碍其他目标的实现。例如，帮助镇政府中意的候选人当选的做法可能会招致村民的不满和对抗，从而危及“社会稳定”这一目标。如何在这些多重目标之间区分优先次序并保持平衡，成为地方政府工作成败与否的关键所在。对于基层干部来说，这些目标之间次序排列是明白无误的，维护“社会稳定”是压倒一切的目标：这一目标是上级部门明确强调的，也是下级部门全力贯彻的。这在“一票否决”制度上充分体现出来，即一级政府无论在其他领域的成绩是多么突出，只要在“社会稳定”环节上出现问题，其他领域中的成绩一概弃之不计。管辖范围内出现社会稳定严重问题的政府官员，被看作是软弱的、难以胜任的和缺乏领导能力的，他们的职业生涯也常常由此停滞甚至结束。因此，尽管镇政府有愿望帮助自己所中意的候选人，但这个目标远没有“维稳”这一目标更为重要，后者的差错极有可能导致官场生涯的终结。这一目标的重要性在政府大院里醒目的“稳定压倒一切！”的大标语中充分体现出来，那大大的感叹号仿佛在疾声呼喊，呼唤着大家的注意力。

在多重目标的任务环境之外，近年来由各种法律法规构成的制度环境也发生了重要变化，进一步促成了地方政府的角色转变：20世纪90年代末以来的中央政府再度集权削弱了地方政府，尤其是镇一级政府的资源，许多基层政府因此背上了沉重的债务负担（Oi and Zhao 2007）。资源的减少限制了镇政府维系与村干部关系的能力，他们之间的庇护关系随之弱化了。2005年中央政府废除农业税的举措进一步减弱了镇政府和村之间已经式微的相互依赖关系。这一大的发展趋势进一步为干部轮换政策所强化（周雪光2005a）：因为基层政府的主要领导（如镇党委书记和镇长）在一个岗位上的工作只有三至五年，他们所关心的是短期政绩，而不是与村庄干部之间的长期庇护关系。

与此相应的，基层政府官员对待村庄选举的态度也发生了改变。例如，一位镇主要领导这样评论上级提出的公开、公平、公正的选举原则：“只要程序公平，选出谁来都可以。我们所能做到的就是公开和公平。至于是否公正，那只能看村民自己的选择了。”这样，镇政府追求的目标从对村庄选举结果的关注让位于顺利完成选举过程这一目标，因为只有这样才能最大限度地减少社会对抗和动荡或者其他并发症的发生。

当然，镇政府的变化只是这个制度历史变迁进程的一个方面。由基层民众中日益突出的不满、抗争和参与村庄治理的诉求所引起的政治压力是

推动国家政策和政府行为演化的另外一个主要动力。从新中国成立以来，象征性的选举早就出现，即使在“文革”时期，生产队干部的任命通常都经历了象征性的选举过程。所以当村庄选举于20世纪80年代后期首次推出时，人们对选举并没有感到太大的惊奇，也没有把它当一回事，那时的村委会人选是由镇政府决定的，而且村委会的作用更多是象征性的，村里的权力集中在村支书手里。

然而，随着时间的推移和各轮选举过程的展开，村民逐渐学会了行使自己的权利。他们不仅根据选举规则来参与这一过程，而且运用这些规则来挑战镇政府的操纵活动、监督基层干部的行为和争取自身的利益。这些变化特别体现在地方干部与村民的互动中。在我与政府官员的交谈中，他们常常提到近年来出现了许多村民拿着选举条例来质问地方干部操纵安排的事例。在2006年选举的不少场合，村民在选举之前要求村委会公开集体收支账目，解释说明账目中出现的不正常开销。其他村的村委会也很快从中学到教训，主动在选举大会前公开了集体账本，以供村民审核。不同村的候选人之间也在竞选策略上互相学习。例如，一位刚当选的村主任邀请另一个村的村主任一起吃饭，讨教执政方略。后者鼓励他把村支书职位一并兼任，以免以后受制于村支书。这位新当选的村主任心领神会，不久后就公然违反镇政府的事先安排，动员其支持者淘汰原来安排的村支书人选，将自己选为村支书。

坚持程序公正恰恰成为镇政府防范恶性事件发生、维持社会稳定的有力工具。镇政府以“保护程序公正”的口号为武器，威慑那些试图挑战政府权威的人，防范他们扰乱选举过程。镇政府意识到，违反选举程序的做法可能引发村民抗争和上访，所以自选举伊始就小心翼翼地遵循程序。如一位镇干部所说，一方面是防止可能发生的对抗，另一方面是，一旦出现事故，在随之而来的上级调查中可以保护自己。正因为如此，即使是在面临他们不喜欢的候选人当选的风险时，他们也会强调并维持程序公正。例如在前面所描述的三石村的选举情形中，选举中发生的争吵有可能导致中断选举过程和发生暴力事件，为了避免这些潜在威胁，镇工作队极力维持秩序，确保投票过程的顺利完成，即便这样做让他们所中意的候选人落选也在所不惜。

镇政府的角色转变已经被村民觉察到并接受了。在参加三石村的一次选举委员会会议时，我注意到来自不同派系的成员就选举事项的各种安排发生激烈争论，但所有派系都一致同意让镇政府工作队来负责整个选举过程：核查选民资格、分发选票与协助选民填写选票。这给镇政府合法介入村庄选举并在其中扮演积极角色提供了机会。的确，镇政府的介入是积极的、全面的，渗透在选举过程的每一步安排之中。这些安排部署有时微妙细致，难以察觉，而有时则是以赤裸裸的震慑方式表现之。在一些场合，如上面说到的三石村选举会场，警车和警察如临大敌般出现在现场，加之

不停转动的摄影镜头全程录像，以威慑防范任何可能发生的暴力冲突。而在其他场合，镇政府的部署则更为隐蔽微妙。其中一个常用的做法是精心挑选工作队成员，将他们派到各自熟悉或是亲近关系能够发挥有力影响的村庄，以便有效消除潜在的不安定因素。一天清早，我和工作队正准备登上一辆面包车去参加一个村的选举，有人招呼我去乘坐一辆小轿车。这辆小轿车归镇政府水委会吴主任使用，他被任命为该村工作队的负责人。为什么他被任命为工作队队长来负责该村选举呢？答案很快就清楚了，原来，该村的前任书记是这次选举的主要威胁，据估计极有可能会挑头干扰选举，但是他正在与水委会合作一个项目。这样，吴主任的出现就能有效制约这位前村领导的行为，而事实正是如此。那天这位前村书记来到村选举中心大发牢骚，并通过他的亲戚试图阻止投票，但吴主任通过和他进行持续的有针对性的“闲谈”，使得他不得不有所收敛，无法实现阻碍选举过程的企图，选举过程得以顺利完成。

村庄选举的顺利进行还得益于其他各种不同的过程，这些过程发生在与村庄选举并不相关的领域中，但它们对缓解选举冲突等方面有不容忽视的作用。比如，随着村干部职位所获利益的减少以及村外机会的增加，村干部这一职位不像以前那样受人青睐。多年来，村庄集体资产已经急剧减少，很多村甚至陷入了债务泥潭，村民欠集体的债务与集体欠村民的债务交织在一起，村庄内的社会关系也因此十分紧张。这些状况使得村干部位置的吸引力大大下降，尤其是在那些贫穷的小村。与此同时，人们“退出”村庄政治转向市场收益的渠道变得更为开阔，也更有吸引力了。外部机会如外出打工或者自己创业，使得落选者有可能流动离村，从而降低了落选后村庄内部的潜在冲突。例如，三石村支书在村委会竞争落选之后，没有继续与当选的村委会抗争，而是和他的前任一样，卷起铺盖离开了村子。在另一个村，村支书没有入选村委会，而且处处受制于当选的村主任，一年后，他辞去了村支书职务，专心干起了运输生意。

上面的讨论表明，在村庄选举制度化的演化过程中，地方政府起到了关键作用。在很大程度上，FS镇的显著改变是镇政府所面临的组织环境和政府激励设置演变的结果。这些变化导致了镇政府和村庄权威在组织能力上和资源基础上的边缘化，使得村庄选举的结果与镇政府的利益相互分离，从而改变了镇政府在选举过程中的基本趋势。

讨论与小结

在这一章，我以多重逻辑作为分析着眼点来认识和解读村庄选举制度变迁的过程。从很多方面来看，村庄选举可以说是中国社会制度变迁的一个缩影，也是国家治理逻辑在新时期新场景下的具体运作过程。本章讨论到的FS镇村庄选举状况和问题与其他地区也有许多类似之处（何包钢、郎

友兴2002，徐勇、吴毅2001，范瑜、贺雪峰2002）。我们关注乡村中国的这一个角落，并不是因为这个乡镇的村庄选举在中国农村有代表性；我们也不认为这里观察到的事件或行动者之间的关系一定适用于其他地区或领域。我们的目的是通过个案研究方法的优势来对这些动态过程和参与者有一个深入的了解把握，澄清研究课题，识别相关的制度逻辑。

第一，上述讨论强调了参与制度变迁的多重制度逻辑，从它们之间的关系来认识其各自的作用。我们的个案分析表明，着眼于单一机制的理论模型虽然可能有简约的美感，但可能得出片面甚至错误的结论。不难看出，村庄选举中的这三个制度逻辑的作用取决于它们之间的关系。中央政府能否保持持续一致的政策取决于政策贯彻执行过程中官僚制逻辑和乡村逻辑之间的相互作用。同样的，如果我们不关注国家逻辑如何改变了基层政府所处任务环境的收益成本参数，如果不关注乡村逻辑如何提高了政府干预的成本，就无法解释地方官员在不同时期行为方式转变的原因。我们也不难看出，乡村逻辑在村庄选举中的有效性也取决于国家政策提供的激励和任务环境所诱发的政府行为倾向。因此，我们不应该孤立分割地看待某一机制，而是应该在各种制度逻辑的关系中来认识它的作用。

值得指出的是，上述的三种逻辑在它们各自领域中存在演变，它们之间的相互关联在大多时间都是松散的、间断的；而村庄选举提供了一个独特的社会空间使得这些各自不同的制度逻辑在此地此时发生相互作用。以官僚制逻辑为例，地方官员对国家政策变化和自上而下的压力反应敏感，但是村庄选举只是他们面临的任务环境中多重的相互矛盾的目标之一，因此，政府官员的行为并不仅仅为村庄选举的场景所制约，而是为更大范围内的政府组织制度和权力关系所塑造。乡村逻辑在其特定领域的活动中，如农田耕作和社会活动之间的交往中，不断得到强化和延伸，并不为选举期间的国家政策和政府官员干预所左右。这意味着，我们要解释村庄选举，关注背后的多重制度逻辑，就必须超越选举领域，将注意力放在更为广阔的制度背景中。

第二，上述讨论强调制度逻辑的微观行为意义，从而把研究注意力引到微观层次的社会群体间的行为和互动上，使得制度变迁的研究建立在具体可察的实证基础上。例如，在上述的四轮选举过程中，镇政府的角色变化最为突出，从操纵干预转变为维持选举程序的“中立”立场。这些变化在很大程度上归因于任务环境的变化，可以从官僚制逻辑中找到答案。在选举早期阶段（2000年），基层政府肩负着收税收费、落实计划生育等国家政策和财政任务，使得他们与村干部有紧密的、相互依赖的关系，为他们干预选举提供了强大动力。到了2008年，税收任务压力不再存在，计生政策随时间而制度化，为大多数农民所接受。随着政府的任务环境发生重大变化，镇政府与村干部的关系也随之变得松散。对官僚制逻辑以及其行为意义的分析、具体任务环境的考察，使得我们可以对这些政府行为的变化

有一个理论解释，也使得我们的解释可以在实证基础上加以进一步验证。

第三，我们对制度逻辑间相互作用的关注也强调了制度变迁的内生性过程。例如，如果我们仅仅局限于国家的逻辑本身，就无法解释在村庄选举领域里国家政策和取向在不同时间点的变化。如我们上面所述，这些变化来源于各种制度逻辑间的相互作用，特别是由此产生的反馈起到了很大作用（如“一肩挑”政策），而这些政策的变化本身又随之影响了基层官员和村民的行为。因此，我们需要特别关注这一过程的内生性机制：（1）这些互动的时间性对于理解其结果有重要意义。例如，政府干预的代价在不同时期有很大变化。近年来中央政府强调“社会稳定”为各级政府首要任务，而乡村逻辑的兴盛意味着政府干预可能导致上访和抗争，从而大大增加了政府干预的代价。（2）制度逻辑相互作用的结构本身也随这一过程而不断变化。在村庄选举的早期，自上而下的国家政策和基层政府是村庄选举的重要推动力，而村民是被动的和消极的。但随着时间的推移，村庄选举的规则和期待逐渐制度化，基层政府的行为随之常规化，因而受到更多的约束。与此相应的是，随着村庄选举的制度化，公共场所逐渐扩大，乡村逻辑随之发挥更大的影响。因此，国家、官僚制、乡村这三个逻辑之间的相互作用也随时间而发生新的变化。

关注多重逻辑的一个重要意义是引导我们关注更为广阔丰富的社会背景，以此来认识理解国家治理的内在机制。国家治理并不是一个单一的过程或力量，而是由多重过程、多重逻辑相互作用所组成。而且，虽然这些制度逻辑是稳定存在的，它们所诱导的具体行为方式却依赖于特定的历史背景和初始条件。因此，国家治理过程如同我们观察到的村庄选举过程一般，有极大的不确定性和随时间、初始条件变化而变化的特点。如我们所讨论的，风险规避和职业升迁的官僚制逻辑可能诱导地方官员积极卷入村庄选举以便顺利完成自上而下进入村庄的任务；但在不同背景下，同一逻辑也可以导致他们积极维护村庄选举程序公正。如果我们只停留在抽象理论概念和逻辑的层次，不关注具体的历史背景、初始条件以及动态变化过程，就无法对这些行为方式的变化以及结果给出令人满意的解释。再如，国家在推动村庄选举过程中的重要积极作用是众所周知的，但是对国家逻辑的分析把我们的注意力引向村庄选举以外的其他领域。如上所述，正是其他领域中的国家政策变化提供了村庄选举制度化的重要推动力。同样的，乡村的逻辑源于农民日常生活中的经济社会交往。我们需要在更为广阔的背景下，在多重机制过程的相互作用中，来认识解读国家治理逻辑在中国大地上的实践过程。

1. 这里的一个前提假设是，基层政府官员在村庄选举中的行为体现了镇政府主要负责人的意图和行为。从我的田野观察看，这个假设是成立的。这是因为在村庄选举这一高度动员状态时期，镇政府领导可以通过各种动员机制（奖惩、监督等）来暂时地、有效地约束、激励下属

官员的行为。

2. 村委会人员数目因村庄大小以及不同年份而变化，一般在三至五人之间。
3. 对于投票日的投票时间似乎并无正式规定。而至少50%的有效投票率这个法定要求经常被用作决定投票截止时间的标准。村庄选举通常都是在农忙季节之前的早春。每当投票刚开始的时候，绝大多数村民就会赶过来投票，通常在下午较早的时候，投票就已经结束了。如果选举活动仍然进行或是村民参与度不高，投票过程会持续下去。有时至半夜，基层干部及其参选竞争者也会不断动员更多人前来投票。
4. 在一个村庄选举前一天出现了匿名大字报，指控现村主任贪污、玩弄女人。村主任并没有受指控的影响，他通过高音喇叭亲自向全村人宣读了大字报上的指控，要求匿名指控者前来当面对质。第二天。他以高票再次当选为村委会主任。
5. 当然，竞争性概念的意义并不总是明确无疑的。在一些村庄，缺乏竞争性（即村主任高票当选）反映了政府操纵或者家族力量；但在另外一些村庄里，这可能恰恰反映出当选者的威望，与操纵选举无关。我们通过这一指标在不同时间点的变化来观测村庄选举制度的演变趋势。

第11章

无组织利益的集体行动注

> 我们知道一个新时代开始，不是一个新的精英执掌权力之时，也不是一个新的宪章出现之际，而是普通民众以新的方式争取自己利益的时候。
>
> ——查尔斯·蒂利（Tilly 1986：9）

在这一章，我们考察国家治理逻辑与民众抗争形式之间的关系。如以上引用的历史社会学家蒂利的观察那样，民众抗争的形式、资源和对象为我们认识本书的主题——国家治理逻辑和制度安排——提供了极好的视角。在当代中国，我们经常可以观察到这样一种矛盾现象：一方面，在社会主义国家高度组织化的社会管理体制中，国家集权的政治控制和组织激励使得自组织的集体行为难以发生；但另一方面，在这一体制中时常出现一种特殊形式的集体行动，即建立在无组织的利益之上的集体行为。我们时常观察到无权无势无组织的民众在一定条件下发起或参与了挑战国家权威的集体行动，并对中国政治进程产生了重大影响。

关于集体行动的已有研究文献强调组织能力、资源动员和利益表达等因素（赵鼎新2006），但这些视角并不能令人满意地解释当代中国发生的这些群体行为。例如，近年来中国社会发生的重大集体抗争运动大多没有长期稳定的组织基础和资源动员。这些社会运动过程的短暂性、所表现出的行动策略匮乏和群体内部中的争执冲突恰恰表明了其无组织的特点。这些社会运动常常表现出所谓的“非直接利益相关者”的大规模参与，即在很短的时间内有着众多民众参与其中，而且这些参与者大多超越了工作单位、地区和社会群体的边界（Cai　2010，于建嵘2010）。许多由政府启动的政治运动也常常超出了政府控制的范围，演变成相对独立的群众运动，构成了对政府的挑战。我把这类由无组织的利益所汇集而成的集体行动现象简称为“基于无组织利益之上的集体行动”（以下简称为“无组织利益的集体行动”），即由种种无组织的、各自分散甚至矛盾的利益群体所汇聚而成的、针对政府权威的集体行动。

我们应该怎样解释当代中国发生的“无组织利益的集体行动”呢？一个社会中民众追求自我利益，抵制、反抗非正义权力的形式和途径反映了其国家治理的制度安排。这是因为，国家治理的制度安排通过有形或无形的组织方式建构了社会中的权威关系、政治过程和资源配置渠道，也相应地

塑造了群体间边界和关系，并在这一制度基础上诱发了稳定的群体互动方式和政治行为。因此，这些制度安排规定了社会中解决问题冲突的可能渠道和空间。在这个意义上，民众追求自我利益的行为、诉求和抗争形式折射出中国国家治理的制度安排以及在此基础上产生的国家与社会关系。

在这一章，我从制度主义的分析框架出发，分析解读当代中国出现的这一独特的集体行动形式。我的中心论点是，集体行动的形成和突发植根于国家与社会关系的特定制度结构之中，是国家治理制度逻辑的产物。具体说来，首先，国家治理的制度安排不断地再生产出大量的无组织的但有类似诉求利益群体；其次，国家治理逻辑的一个非预期后果是将这些无组织的利益通过共同的经历遭遇连接在一起，并提供相应的机会，无意间将它们转化为集体行动或社会运动，而且有“挑战”国家的性质或意义。在我看来，这类无组织的集体行动与其他社会背景下发生的集体运动在性质上有极大不同。后者通常有明确目标、正式组织和行动部署；而前者缘于特定的国家与社会关系所导致的大量自发性个体行为的聚合汇集。尽管这些个体行为是无组织的，但他们追求自我利益的行动却传达出了类似的诉求、有类似的行为模式，并且不约而同地都将自己的诉求指向同一目标，即国家。简言之，他们是通过国家治理的特定制度逻辑而系统地转化为集体行动。

下面进一步讨论阐述这一理论解释。我首先从国家治理与集体行动之间的关系中提出相应的研究问题；然后从制度主义理论角度分析解释中国国家治理的制度安排如何将无组织的利益转化为有共享目标、共同行为方式和共同机会结构的集体行动。需要指出的是，以下的讨论更多地侧重于改革开放前的时期，因为“无组织的利益”及其集体行动在这个背景下表现得最为明朗清晰。在六十多年的当代中国历史中，尤其是在改革开放时期，国家与社会关系经历了巨大变化，但是国家与社会关系的基本格局并没有实质性变化。因此，本章的讨论及其解释思路对于认识今天中国社会中的集体行为仍然具有现实意义。

国家治理与集体行动的逻辑：研究问题

国家治理制度逻辑的意义

如何解读社会主义国家中的国家与民众关系呢？在英文文献中，有关社会主义国家研究的几个重要理论模型——如全权主义、威权主义、庇护主义——都在试图回答这一问题（Arendt 1958，Walder 1986）。虽然这些模型有不同的理论取向和描述解释，但它们都有一个相同的立论，即国家在社会主义制度中扮演一个强权者，通过各种正式组织将民众纳入其各类的组织网络之中，与此同时，国家极力压制、杜绝在社会中出现任何非

国家控制的自组织即独立自治组织。与国家严密组织相对应的是社会主义国家中的普通民众，他们作为无权无势无组织的个人，或在政治威权的高压之下求全自保，或在单位制的庇护之下追求个人利益。民众的利益可能是共同的，也可能是各自分散的，甚至可能是相互竞争的，但他们的一个共同特点是缺乏稳定持续的自组织基础。我把这些散落各方、缺乏明确稳定组织表达的利益称为“无组织的利益”。我们也许可以大致这样表述：在传统国家社会主义背景下，如果利益是有组织的，那么它一定是官方的；同样的，如果利益存在于官方渠道之外，那么它一定是无组织的。上述的理论模式或明确或隐含地都提出这样一个观点，即在社会主义体制中，无法为有组织的抵制国家意志的集体行动提供空间。如沃尔德（Walder 1986：19）所说的，中国政府“有一种非凡能力来防止组织起来的政治行动达到集体行动的阶段”。这一基本判断不无道理，在很大程度上反映了当代中国社会在大多数时段的实际状况，但也提出了新的问题：我们怎样解释“无组织利益的集体行为”这一独特现象？

马克思（Marx 1963［1852］）曾经用“一堆马铃薯”来形象地比喻农民间的组织形态。他指出，19世纪的法国农民有相同的经济处境和同样的政治要求，但是，农民间缺乏沟通和有机联系，因此导致了他们的利益相互隔离、没有组织，像一袋马铃薯一样，一旦从袋子里倒出来，就自行其是、形单影只。因此，农民构成了“自在阶级”而不是“自为阶级”。一个多世纪之后的中国民众比马克思时代的法国农民更加有机地整合进了国家体系中，彼此间也有了更为密切的联系。然而，就利益的自我表达能力而言，中国民众也许并不比法国农民的组织程度更高。关于中国政体的研究工作指出了国家与社会间关系具有独特的、双重的制度结构，即在国家政权对社会实施强有力组织控制的同时，社会主义经济制度为民众的政治顺从提供了正向激励（Walder 1986）。

首先，当代中国社会为国家所高度组织起来，这是众所周知的事实，与中国历史上的传统治理逻辑形成了鲜明对比。虽然中国历史上长期中央集权的组织形态已是共识，但在历史长河中，简约的国家形式和“政不下县”的组织设施意味着，国家与普通民众之间的直接组织关系相当松散，有很大成分的象征性意义（Kuhn 2002，Skinner 1977，瞿同祖2003［1962］，黄宗智2007）。即使国家向民众索取赋税劳役，大多也是通过各种半官方半民间的非正式组织实施的（杜赞奇2003，黄仁宇2001b）。农民社会中的日常交往、劳作生计、民事纠纷等事务大多是通过基层社会中的宗法组织来维系和解决的。这一状况在当代中国有了根本性转变。特别是在20世纪50年代末至70年代末的二十余年期间，经过20世纪50年代的社会主义改造，国家所有制、统购统销、计划经济和人民公社化等一系列制度建设过程后，中国社会以历史上前所未有的规模和程度被彻底组织起来了：在城市中，居民和劳动者纳入了国家、集体各类工作单

位和街道、居民委员会的组织网络；在农村，农民成为人民公社及其生产队的成员。从城市到农村，社会生活由国家官僚体制组织起来（Parish and Whyte 1978，Whyte and Parish 1984）。与国家组织机器相伴而生的是政治统制，通过政治分类、思想教化和群众运动等方式全面有效地遏制和消除了社会中各种利益对国家政权的对抗。在这一背景下，当代中国有效地垄断了社会动员的资源，否定了在其控制之外任何有组织的利益存在的合法性。

同时，在人们日常生活的“单位所有制”中，“政治顺从所提供的激励”（Walder 1986：6）将工人与他们的工作单位、农民与他们的村庄，以及其他个人与各色各类工作单位捆绑在一起（李汉林、李路路1999，路风1993）。工作单位不仅仅是政治控制的国家机器，也是资源再分配的机构，将各种奖励和机会与个人的政治态度、忠诚度紧密地联系在一起。这种制度结构的后果之一是导致了庇护体系的盛行，“在这一制度下，社会群体的个体成员用以追求自身利益的渠道是建立与权力者交换忠诚和个人利益的特殊关系，而不是采取联合起来、相互协调的群体行为这一形式”（Walder 1986：47）。在一般意义上的公民社会中，人们通过政治过程而产生独立的利益群体，进而可以明确地表达其利益诉求。中国社会的情形与此相去甚远，也许把中国社会称作国家权力之下的“附属社会”更为妥当：民众构成了社会，但没有构成与国家权力相对称的有组织的政治力量。[注]

当然，国家对社会的渗透是不彻底的，也并不总是成功的。例如，舒秀文（Shue 1988）指出，中国农村的蜂窝式结构为村庄各自为政，为抵制国家干预提供了有力的保护。即使在农村集体化的高峰时期，农民社会中的宗法组织也在暗中发挥着作用，维护其成员的利益（Friedman，Pickowicz and Selden 1991）。在严密控制的计划经济中，也会有一些私人领域，例如匈牙利的“第二经济”和中国的自由市场。在改革开放时期，国家对社会的政治控制有了很大弱化，特别是私有经济领域的出现和扩展提供了国家直接行政控制之外的社会空间。虽然这一社会空间有助于个体间和群体间的横向互动，但总的来说，这些私有领域仍然空间狭窄，处于国家密切注视视野之下，而不是独立于国家管制之外。换言之，正在出现的公民社会端倪还远远不是集体行动文献中所讨论的那种有组织的利益集团。

对于集体行动的研究学者来说，特别是从“资源动员”理论角度来看，中国国家的组织控制制度无疑是产生与国家抗争的集体行动的巨大障碍。如果说集体行动的成功有赖于组织者所采纳的策略、参与者的组织程度（Gamson 1968）或社会运动的“产业”规模（Zald and McCarthy 1987），那么我们很难对中国社会出现的集体行动现象提出令人满意的解释。利益自组织的缺失使得我们难以看到稳定的利益群体，也难以发现群

体内部关于资源分配、吸引个体加入集体行动的激励或制裁机制。双重的制度结构——组织控制和政治顺从的激励——严重限制甚至几近杜绝了有组织的利益集团基础上的集体行动。而且，国家控制之外的集体行动受到了高压打击，国家政权的一系列措施使得有组织反抗的成本高昂。此外，工作单位的激励恰恰鼓励个人通过特权和特殊关系而不是集体行动来追求个人利益，如此则进一步削弱了社会运动的组织基础。

有待回答的问题

已有的集体行动的研究文献大多是建立在非社会主义（主要是西方）的经验研究之上的（赵鼎新2006）；我们要认识分析中国社会中的集体动员，不能对已有文献中提出的集体行动逻辑不加批判地接受，尤其是西方集体行动理论的两个假设值得重新思考。第一个假设是公共领域和私人领域之间的分离。奥尔森（Olson　1965）认为，当个人考虑是否参与集体行动的抉择时，他们会把参与集体行动追求共享利益和放弃集体行动而追求个人利益所带来的收益与机会成本加以比较。赫希曼（Hirschman　1982）更为清楚地表述了这个假设，他提出，私人领域和公共领域的分离导致人们参与集体行动的周期性特点：当个人发现他可以通过私人领域的活动来满足自己的利益时，就会退出或拒绝参与集体行动；另一方面，公共领域产生的问题和不满常常导致个人偏好的变化，从而推动个人加入集体行动。在这个意义上，私有领域的存在提供了一个人们躲避或逃离公共生活和集体行动的空间。在这个意义上，市场经济机制提供了私有空间，从而降低了集体行动的可能性。第二个假设是私人领域的个体行动有市场性质的交易活动。市场交易的基本特点是，市场活动通过自愿交换原则使不同的个人利益在供给与需求上取得均衡。个人带着不同的需求和偏好进入市场，通过市场交易的方式和个人的理性计算，使他们的利益需求得到满足。用政治分析语言来说，市场交易过程使得个人对自我利益的追求可以通过相互交换来实现，从而不可能或不必要诉诸集体行动，因此，私人领域的个人行为通常被排除在集体行动的研究范围之外。

然而，上述两个假设都不适用于中国社会。在中国，公共领域和私人领域间的界限并没有明确区分开来。进一步来说，即使这一界限模糊存在，也并不能阻止国家对个人日常生活的干涉冲击，“国家对个人生活领域的渗透不仅没有扩展公共领域，反而取消了它。这是因为，个人如果不与执政党或它的附属组织相联系，就不可能提出任何有普遍效力的诉求”（Stark　1989：22）。比较政治研究的学者们强调了“非市场经济影响不同于资本主义国家的社会和政治关系模式的重要作用”（Perry　1989：581），特别是社会主义国家在塑造群众动员的特定形式上的作用（White1989）。这些观点有助于我们理解社会主义国家制度逻辑与无组织利益的集体行动之间的因果联系。

不管人们是组织起来还是毫无组织的，他们总是在追求自身利益，抵制和反抗他们所感受到的不公正做法。在解读个人行为和集体结果之间因果联系的学术讨论中，研究者们将这些行为进行了各种分类：有目的的行动与自发的反应之分、有组织的团体和无组织的群体之分、公开的反抗形式与日常的反抗形式之分，等等。学者们根据其目的性、领导者作用、组织资源以及所处环境对集体行动的起因提出了诸种理论解释。

如果从更深的层次来观察，一个社会的制度结构特别是国家运行的制度逻辑在很大程度上塑造了其中国家与社会关系的稳定模式、社会群体间的相互联系以及政治参与的渠道和方向。在这一方面，关于现代国家（nation state）形成和集体行动之间关系的研究文献提出了极有启发意义的洞见。这些研究工作中的一个主题是，社会群体的利益表达，组织能力、社会动员规模与现代国家的扩展之间有紧密关系。蒂利（Tilly 1986）认为资本主义经济的出现和19世纪现代国家的演变，导致了西方社会的“无产阶级化”，诱发了普遍的社会不满，由此将区域性的冲突和反抗转化导引至国家层面。斯科波尔（Skocpol 1979）强调政治危机和社会动员的动态演变之间的联系，她认为社会动员常常发生在国家遇到危机、不能有效控制政治资源时，这些条件为自下向上的动员创造了机会。从这一角度来看，如果不把国家制度形态纳入我们的理论模型中，就难以令人满意地解读集体行动的产生和表现方式（Tarrow 1989）。

其次，一个社会的制度结构还制约了民众政治参与和解决冲突的渠道和空间；这意味着，相似的政治和社会现象在不同的制度安排下可能有大相径庭的意蕴。例如，伯恩鲍姆（Birnbaum 1988）把国家政权类型与集体行动的形式联系起来，考察了在不同政体下两者间的关系及其意义。他的研究发现，在处理劳工关系和冲突过程中，英国和美国的工会更愿意在劳资契约背景下与雇主直接达成协议，这是因为英美国家的制度结构没有为国家政权干预这一机制提供便利条件。与此相反，在法国不存在劳资双方达成集体协议的制度框架，因此双方都不得不求助于国家和法庭的干预来解决他们之间的冲突和不同诉求（Birnbaum 1988：78）。社会主义国家的再分配体系使得作为“再分配者”的政府机构与“直接生产者”的各种社会群体之间产生了明显的分化（Szelenyi 1978），塑造了特定的群体间关系。因此，体现在稳定运行过程中的制度设置是我们研究解读中国集体行动现象的起点。特定的制度逻辑规定了政治参与形式的合法性，因此决定了集体行动的性质。不难看出，社会主义国家垄断公共物品，将民众置于其组织统制之下，从而否认个体利益的合法性。这一做法的一个重要后果是，在国家控制之外的任何行为都被视为对国家的挑战。就像哈维尔（Havel 1985：30）所观察的，“任何使得人们避开正式制度规则的做法都被当局视为对自己的挑战。从这一角度来看也的确如此：每一个这样的犯

规恰恰都是对这一制度的否定”。欲解读这些局部的、地方性的不满或冲突的政治意义，我们需要关注的问题是：在中国制度背景下，这些工作单位中的局部性抱怨和群体间冲突是如何相互联系的？它们又被导向何处？

再次，国家制度逻辑也在其运行过程中提供了社会中集体行为的特定动员资源。蒂利（Tilly 2006）提出了一个重要观点：任何社会都有其特定的动员资源、组织社会行动的资源库（repertoires）。例如，人们的交往方式、宗族组织、工作单位、关系网络，甚至大字报、街头演说等“文革”中盛行的表达形式、组织形式在塑造集体行动的类型和机会的可能性方面都起到重要作用。集体行动资源库内容的变化常常来源于国家与社会关系的演变。在这里，国家“不仅仅代表了一种特定的安排政治与行政职务和调节权威关系的手段，也是一种文化现象，它根据一整套共享的解释世界的方式将人们联系在一起”（Dyson 1980：19）。对特定的国家与社会关系的考察，有助于我们理解集体行动的资源库在不同地区和组织的人们之间是如何维持和共享的。

从以上思路出发，我将市场经济体制和国家社会主义体制作为两个理想类型，在这一比较框架中展开下面的理论讨论。从制度视角来看，资本主义市场经济和国家社会主义再分配体系代表了两种迥然不同的国家与社会关系模式。从我们的研究问题着眼来看，这两个模式间的根本差异在于：在资本主义市场经济中，在国家统制之外存在着合法的有组织的利益集团；但在后者的背景下，如果群体利益是有组织的，它们必然是以国家组织机器为基础的，因此不是自治的。国家对公共领域的垄断大大压缩了个人可以通过市场交易来追求自我利益的私有领域空间，因此，个人即使在追求个人利益时也难以导致市场性质的解决方法。换言之，即便人们的需求和行为是个体的、无组织的，它们也会通过连接个人、社会群体和国家的正式制度性约束而与之发生不可避免的联系；这些联系由这一正式制度所建构起来，并由这一制度赋予特定的意义。

国家制度逻辑与集体行动：中国背景下的考察

在研究18世纪和19世纪的法国和英国社会在向资本主义经济转型过程中发生的大众暴动时，鲁德（Rude 1981）有如下观察：

> 在这样一个时期，大众的亲近感和反感更多地集中于英雄和恶棍身上，而不是他们背后的因果关系和制度。大众有他们崇敬的英雄，例如Wilkes，Lord George Gordon，Marat，或有神话色彩的Rebecca，他们同时也有清楚可辨的恶棍，例如雇主、商人、囤积居奇者、面包店主、地主或官员；并且，当工资减少、物价升高、收成不好，或传统权力受到威胁时，这些人自然而然地变成了复仇的目标。

（第240—241页）

皮文和克洛尔德（Piven and Cloward 1977）对“二战”后美国“穷人社会运动”的描述也呈现了一幅类似的画面：

> 人们在一个具体背景下感知剥夺和压制，而不是看到一个宏大而抽象过程的最终结果，正是这些具体的经历将人们的不满塑造为针对具体目标的具体抱怨。工人们体验到的是一间具体的工厂，其中流水线的快速节奏、工头、密探和警卫，以及工厂主和工资单。他们并没有体验到垄断资本主义。（Piven and Cloward 1977：20）

在这里，市场经济机制是社会集体行动的突出障碍，因为市场活动导致了一个复杂的分层体系，而且这些分散不一的抱怨和不满之间只有松散的关联。私有领域和市场交易的存在也提供了用来追求自我利益的各种渠道，因此无需求助于集体行动。在这种市场活动背景下，集体行动的文献特别关注激励机制、资源动员和组织机制如何影响个人在私有领域和公共领域之间、在市场手段和政治手段之间进行选择。集体行动的研究者提出了“门槛人数”（critical mass）即在追求公共产品时积极行动的群体的重要性（Oliver 1980，Oliver，Marwell and Teixeira 1985）。领导者的作用、不断累积的参与和对于集体运动成功可能性的预期，这些因素都可以为潜在群体提供激励，从而吸引更多人参与其中（Chong 1991，Granovetter 1978）。

与上述的市场经济过程相比，社会主义国家力图取消有组织的利益集团的制度结构恰恰促成了无组织利益的集体行动。下面，我首先就这一思路出发，提出三个相关的理论命题，然后做进一步的阐述讨论。我的第一个命题是，社会主义国家的制度结构通过取消各类组织和社会群体的边界，导致了人们身居不同单位或群体但有类似行为模式和需求的“大数”现象，提高了社会群体间的同质性，从而大大降低了集体行动的困难。这些“大数”现象的产生和不断再生产为大规模社会动员提供了肥沃土壤。我的第二个命题是，社会主义国家的制度结构在个人的工作单位和国家之间建立了直接的联系，由此塑造了人们追求个人利益诉求的必然指向；也就是说，一旦机会合适，不同场合和情形中大量的不满和怨言会在同一个方向上汇聚，即指向国家。即使社会群体或工作单位之间的冲突也会指向国家去寻求解决方案。这些不满的具体事例可能并不是建立在共同利益之上，甚至可能是彼此矛盾对立的，但是由于他们有类似的行为模式和共同的目标，他们的行为因此表现出了“集体”的性质。我的第三个命题是，集体行动的机会内嵌在国家与社会关系之中。社会主义国家使用政治运动和群众动员来对付官僚弊病和推动经济发展，这使得个人可以通过参与国家政策的实施过程，将各自利益连接起来，也就是说，国家政策变动在不同

的工作单位和地点同时诱发了人们各自的自发行为，为人们参与集体行动提供了机会。简言之，社会主义国家整体控制的制度安排把相应的结构和组织“强加”于无组织的利益之上，使得他们有可能不约而同地“共同行动”，由此汇聚成为挑战国家的集体行动。下面，我进一步阐述以上三个命题。

“大数”现象

社会主义国家把所有民众纳入其组织控制之下，从而可以有效地实现领导人发展经济和政治统治的抱负。这一特定的国家与社会关系产生了两个重要的后果。首先，社会主义国家取消了国家和社会间的传统中介——它直接把每个公民同国家直接连接起来，并由此把所有的社会群体降低到一个同样的结构位置，即它们都附属于国家及其官僚体制之下。例如在计划经济时代的国有企业中，工人的工资等级、晋升机会、住房建设资金、健康保险等等都由中央各个部门决定。尽管改革开放以来民间活动和私人企业脱离了国家的行政控制，但它们时常受到国家的直接干预。在集体化之后的农村，就像戴慕珍（Oi 1989：1）所观察的那样，“在消灭了地主和实行了农业集体化后，国家第一次直接介入到与农民在收成上的争夺”。在改革开放之前，中国民众的生活机遇从教育、就业、住房到医疗福利等受到国家政策的多方影响（Zhou 2004）。在改革开放时期，虽然这一状况有了重要变化，但仍然没有制度上的根本转变。我们从国家对房地产业的调控、社会基本保障、就业机会的关注程度可见一斑。

第二，国家政策超越各类社会群体和组织的边界，同时影响了所有的个人。群众动员和部门间的资源转移使得不同的社会群体都受到政策变动的影响；也就是说，个人和群体通过与国家的垂直联系而被同时动员起来了（冯仕政2011）。例如，1958年“大跃进”，目的是增加钢铁产量，为了达成这个目标，国家在这个运动中不仅动员了钢铁产业的工人，还包括知识分子、其他产业的工人甚至农民。结果是，随之而来的灾难在农村和其他部门广泛蔓延开来（Yang 1996，周飞舟2009）。在中央集权的政体中，某一特定领域出台的国家政策也会影响到其他领域的个人。例如，“文革”期间的“上山下乡”运动，涉及城市居民的千家万户和知青落户的广大农村地区。即使在改革开放时代，这一状况仍然持续着。2008年应对全球金融危机的“四万亿”国家大规模投资意在刺激经济增长，但对全国各地的房地产市场乃至民间的实业发展产生了巨大影响，涉及广大城市居民的居住生计。

在这一制度背景下，各个社会群体与国家之间有类似的联系，这种国家与社会间普遍的垂直联系远比社会群体内部条件对个人的行为有更大的影响。制度结构限制了个人的选择范围和机会，因此塑造了社会中所产生的利益诉求的方向和形式。此外，人们面临的结构依赖的相似性以及对国

家政策变化节奏的敏感性意味着，这些社会群体不仅生存于一个相同的政治和经济环境中，也共享着相近的生活经验。由于共享同样的环境变化和生活经历，即使在群体利益没有得到有意识的清楚表达的情况下，不同领域里个人和群体也会在应对国家政策时表现出自发的同步行动。从这一角度来看，我们不难理解为什么这些宏观政治条件在不同工作组织和场合的人们中诱发了相同的行为模式，人们常用"一窝蜂"这一比喻来形容这一现象。在中国，各自分散但类似的个人行为常常不约而同地出现，呈现出令人惊讶的大规模形式，我将这类行为称为"大数"现象。

这一情形与其他制度背景中利益群体的形成有明显的不同。例如，有关美国和西欧专业制度兴起的研究表明，劳动力市场的竞争常常导致利益群体的形成和发展，不同利益群体孜孜以求建立它们各自的身份和边界，并且彼此分化开来（Freidson 1986，Larson 1977，Zhou 1993c）。结果是社会群体、职业和组织的边界导致不同的变迁速度，它们经受外界冲击的节奏也每每不同。因此，基于各自利益群体的集体行动常常各自分离、难以同步协调，只有经过相当程度上的组织努力才能汇集成超越群体边界的集体行动。

中国社会中的"大数"现象又为特定单位制度的国家组织机器所强化。中国政治研究的文献强调，地方官员对国家统制之外的利益表达加以严格控制，这一制度同时也产生了碎片化的、单位组织上的利益集团（Shue 1988，Walder 1986）。的确，正式组织制度有效地防止了独立的有组织的利益集团的形成，也把许多潜在的反抗消化在地方层次，但是，工作单位边界并不能阻止国家对组织内部的干预，也没有缓和国家与社会群体间的密切关系。相反，工作单位的组织制度也具有促成"大数"现象的机制：首先，这一组织制度直接把局部单位的问题或不满与国家政治联系起来；第二，它诱发了组织间类似的官僚问题和类似的不满。下面，我讨论工作单位的制度安排，尤其是地方官员所扮演的角色。

在中国社会，地方官员通过自上而下的授权从国家获得权威和合法性，并作为国家的代理人行事，阐释和实施国家的有关政策。国家在各地有相应的监督机构，而且上级政府常常直接派工作组到地方企业或村庄去检查和执行国家政策（Bunce 1992）。在这种背景下，地方官员解决当地问题的能力受到国家的限制，也是国家治理的一个有机组成部分。举例来说，实行计划生育的国策来自自上而下的统一部署，但落实到各个村庄、街道、居委会或工作单位，每个家庭的具体情况不同，难以按同一尺度来衡量。在理想状态下，各地基层政府和具体执法官员应该按照实际情形和准确信息，以各种灵活性来具体执行这些政策。但是，国家政策的一统性和检查验收的刚性迫使各地官员不得不以某种强制手段来完成自上而下的任务。在这里，基层官员的行为将民众与国家直接联系起来了。拉巴（Laba 1986：66）对波兰工作单位的观察也适用于中国："列宁主义国家

的政治控制是如此之直接、如此之明显，以至于它们在工作单位中制造了对国家权力的批评。”而且，政府官员不仅仅是国家代理人，他们作为稳定的官僚群体也有自己的利益（Djilas 1957，Hirszowicz 1981），在各类工作单位和地点都表现出类似的行为模式，这样一种趋势又被赋予地方政府垄断权力的制度安排所强化。因此，类似的官僚行为和由此引起的问题也在不同地区和领域普遍存在，其发生和显露的节奏也颇为相似，即呈现出“大数”现象，并且跨越了各类组织的边界（Harding 1981，Lampton 1987）。

地方官员作为国家政权代理人和官僚群体的双重身份隐含了工作单位和国家之间的联系。尽管人们的抱怨和不满可能是产生于工作单位内部，但其原因常常源于中央政府施加的种种限制。而且，因为地方官员有垄断权力，在制度安排上他们又是国家的代理人，所以，工作单位中产生的群众与官员的问题和冲突难以在本单位得到解决。结果是，一旦诉求的机会出现，这些不满和抗议常常会超越工作单位的边界，指向国家。这一观察与当代中国的情况是吻合的：反官僚主义一直是国家在不同领域不同组织中动员群众的有效工具（Whyte 1980），例如“百花齐放”时期大量涌出的异口同声的批评意见。近年来的大规模群体事件在很大程度上是由地方政府所作所为所引发的。

在资源高度垄断的国家体制中，地方性的或群体间不同的甚至是相互冲突的利益更多地体现在他们对国家的相类似的纵向要求之上，而不是横向的竞争上。而且国家及其地方政府将这些地方冲突视为对国家统治的威胁，如同裴宜理（Perry 1985）记录的村庄中许多集体冲突和斗争的例子所反映的。21世纪以来频繁出现的群体事件中，大多是地方政府首当其冲（Chen 2009，于建嵘2010）。在有些事件中，如征地和城管领域，政府行为成为集体行为的导火索；但在另外一些领域，尽管政府并没有参与其中，但集体行动的目标和对象仍然指向政府。这是因为，在国家治理的制度安排中，社会群体间自行解决争议的机制匮乏，相互竞争的利益冲突不能诉诸市场交易或法律的机制，而只能通过国家机构的介入才能解决。因此，在更高的分析层次上，不同的地方利益和冲突有类似的行为模式，表现为或者向国家提出政治要求，或者间接对国家产生压力。冯仕政（2006）提出，单位制度的利益分割有降低集体行动的作用，但这一研究所依据的经验资料似乎属于常规状况下的集体抗争，未能将下面讨论的集体行动的机会条件考虑在内。

集体行动的机会

集体行动有赖于行动机会的出现。在利益无法自组织起来的条件下，为什么会出现这种由个人抱怨和不满所组成的，超越不同领域、区域或组织的边界的“大数”现象呢？社会主义国家中强势国家和弱势社会之间的不

对称，意味着集体行动的机会常常是由国家和国家政策变动所提供的，而不是社会有意识地组织起来所创造的。集体行动常常是从国家发动的各种运动中发展起来的，或产生于国家政治控制松动所提供的空间缝隙。

有关运动型治理机制的文献为我们回答这一问题提供了线索（冯仕政2011，周雪光2012b，蔡禾2012）。在这里，我们可以把这一现象放在更大的背景中解读。中国政治过程的一个突出特点是经常性的政策变动，通常在政府科层管理机制和群众参与政治运动两者之间交替进行。阿伦特（Arendt 1958）在研究苏联早期历史时最早提出，集权主义政体建立在领导人的绝对权力和国家的无结构状态之上，而权力中心和机构的持续变动是这一政体的内在特征。在中国，政治运动被用来动员资源去实现国家宏大的政治和经济目标，或应对其他领域的危机（冯仕政2011，周飞舟2009）。例如，20世纪50年代末经济领域中的“大跃进”从其他部门动员了大量劳动力来增加钢铁产量；在政治领域中，最为突出的例子是“文革”。这些情形部分地解释了国家对政治控制的偶尔松动，对民众参与政治过程的容忍甚至支持。

这一现象也反映了国家高度集权所导致的组织失败（周雪光2012b）。国家对社会的主导有赖于一个巨大的科层组织体系。国家的垄断权力在科层体系中自上而下层层复制。国家政策通过文件传达，通过地方官员进行阐释和执行。所以，地方官员可以利用国家政策来服务于自己的利益。对政治忠诚而不是对能力的强调导致了哈丁（Harding 1981：375）所观察到的“官员中沉闷的循规蹈矩，不情愿去采取主动，低水平的技术和管理技能，以及因政治路线的经常性变动所导致的失望和玩世不恭”。这样，我们观察到两种类型的组织失败：（1）在实施国家政策过程中的系统性的执行偏差；（2）素质低下的官员不断累积，降低了国家的执政能力（Lampton 1987，Whyte 1980）。此外，政府科层体系无法有效地解决组织失败问题，因为向上负责的体制结构使得地方官员与他们的直接上级间有紧密关系和个人化的忠诚。如第4章所讨论的，国家常常不得不采取替代的动员方式（通常是政治运动）来解决官僚问题。

个人和社会群体对国家政策变动的反应为我们提供了理解中国集体行动爆发的线索，如蒂利（Tilly 1978：228）所说，“一般来说，持续压制的效果并不是积累大量的紧张直至大爆发的临界点，而是降低了集体行动的整体水平”。然而，中国国家治理的制度安排提供了“政治顺从的激励”，甚至迫使个人参加国家发动的政治运动，或者诱使个人采取行动以应对国家政策的变动。民众的生活机遇常常受到政治过程和波动的深刻影响（Whyte 1985，Zhou 2004），国家政策的变动或者直接影响了个人的生活，或者间接地传递了即将到来的危险或机会。如果不能适应这些剧烈变化的话，就会对人们的生活机遇造成严重的后果。因此，人们必须敏感地关注这些政策信号并迅速做出反应，然而，人们对国家政策变动的反应并

不意味着他们只是被动地接受遵守国家制定的政治路线，在许多情形下，参加国家发动的政治运动为个人和群体提供了机会，使得他们可以利用这些新出现的机会来追求他们自己的利益（王绍光2009［2005］）。也就是说，国家发动的政治运动为无组织的群体和个人提供了参与集体行动的机会。

上述讨论仅限于制度化的集体行动——这种集体行动由国家发动，参与者遵守官方制定的规则，并使用合法的制度渠道。人们参与这些政治运动，更多的是针对国家政策号召的顺从反应，以适应新的政策变化，而不是有意识地自行组织起来追求自己的目标。政策变动的指向可能会因时因地而异——“文革”中的派系斗争、“百花齐放”时期的官僚问题、改革初期经济发展动员——但只要机会出现，人们就会自觉地或被动地参与或卷入这些官方发起的运动之中。

另一种形式的集体行动——非制度化的集体行动——是指在国家发起的政治运动之外出现的抗争，这些抗争常常绕开正式制度渠道而直接挑战现有权威。这种类型的集体行动在20世纪末以来尤为明显（Chen 2009）。与改革时期以前的集体行动不同，这些集体行动大多不是由国家发动的。在许多方面，中国社会在改革开放时期出现的集体运动与其他社会背景中的集体行动有许多相似之处。这些新型社会运动源于中国近来经济改革所带来的新的机会结构。在1978年以来的经济改革中，国家放松了政治控制，在资源分配上引入了市场机制，经济和社会的发展促进了跨地区和工作单位的横向交流，这些变化提供了促成集体行动的两个条件：（1）政治控制的放松降低了对压制的恐惧，因此降低了参与集体行动的成本预期；（2）政治和经济资源由集权控制到分散化，间接地可以为集体行动动员所用。

更为重要的是，国家作为重要的资源控制者，仍然在很大程度上影响着各种利益或者是各类问题的解决途径。在这一点上，以上的分析仍然适用。随着1990年中期以来国家汲取能力的增加，国家控制社会的种种努力和尝试，以及国家与社会的各种纽带也随之强化。在这一背景下，我们看到，“大数”现象不但仍然普遍存在，而且愈演愈烈（Cai 2010，O'Brien and Li 2006）。例如，陈志柔（Chen 2009）发现，在1997至2007年期间，除个别年份外，群体事件逐年上升，而且范围广泛，这一趋势即使在行政管理体制分权化的大背景下亦复如是。这是因为，在中国国家治理模式中，分权的基本特征是由国家授权予地方政府的权宜之策；在制度安排上，这种分权并不是稳定的制度安排，可以随时被国家收回。虽然这一时期的分权倾向明显，但国家在推行其总体政策上仍然有决定性作用，仍然是解决问题的最终答案。近年来，一个新的词语“非直接利益涉及者”在官方媒介报道群体事件中时常出现，即指那些众多与具体事件没有直接利益的人会参与群体事件，从而表现出“大数”现象。注新闻媒介和学术研究中已

经有了关于这类现象的大量报道和讨论。于建嵘（2010，第3章）指出了另外一类无组织的利益演变的集体行为，其中的事件参与者“与诱发事件并‘无直接利益关系’，主要是一种‘泄愤性冲突’。在事件刚发生时，涉入事件的主要是事主本身或其亲属，是一种‘直接利益关系’。但发展到后来，越来越多的非直接利益相关者参与到事件中，并对事件的扩大升级起到了决定性的作用，而与之相对的是，原来的直接利益相关者的作用却变得无足轻重”。本章以上讨论对这类现象提出了一个理论解释：这些现象恰恰表明，它们并不是有组织有计划产生的，而是中国政治过程中所造就的“无组织的利益”在特定机会出现时所爆发的集体行动。造成“大数”现象的制度安排没有根本性的改变，无组织利益的集体行动会被源源不断地再生产出来。

集体无作为：一种特殊的集体行动形式

至此，我讨论了中国社会中公开形式的甚至对抗性的集体行动。我以为，社会主义国家的集体行动也应该包括民众的不合作、不作为等消极态度和行为（Mason，Nelson and Szklarski 1991，Townsend and Womack 1986）。当然，这些反抗形式不是社会主义社会的独特现象，它们也出现在其他的社会背景下（Colburn 1989，Scott 1985）。但在我看来，在社会主义国家的制度结构中，不合作和消极态度表现出了集体行动的性质并具有特定的政治含义，我将这种现象称为“集体无作为”（collective inaction）。

集体无作为可能会采取不同的形式：缺乏热情参与国家发动的政治运动，消极抵制自上而下的政策指令，工作单位中的旷工和无效率，躲避公共义务，与官方意识形态相悖的次文化的出现，等等。这类集体无作为现象在官僚体制中也时常可见，即在国家政策收紧时，各级官员规避风险、消极无为、但求自保的行为表现。这类行为中有些明晰可辨，有些隐而不显，但它们共同的特征是这些都是自发的个人行动，用以逃避国家控制，而不是公开的对抗。这种行为类型在象征意义上可能并不显著，但是，当它们无意间汇集成为一个大的集体行动潮流时，“它们聚集起来的意义就远远超出了把它们作为孤立个人来考虑时所表现出的那种平淡无为”（Scott 1989：5）。

集体无作为的集体行为性质尚未在研究文献中得到重视，但有些研究工作已经注意到这类现象。施坚雅和温克勒（Skinner and Winckler 1969）在研究20世纪50年代和60年代的国家农业政策变化时发现，农民对国家有关政策的漠不关心和消极对待的行为制约了国家实施政策的能力，从而迫使国家不得不放弃这些政策而转向新的政策。兹韦格（Zweig 1989）在考察农民在20世纪60年代和70年代抵制集体土地制度的行为时，

也得出了类似的结论。汤森和沃马克（Townsend and Womack 1986：265—269）将这类行为解读为一种独特的利益表达形式。

举例来说，在市场经济过程中，源于工作场所的不顺从和无效率的问题通常不会表现出超越局部边界的集体特性，而且市场社会有一系列复杂的经济运行机制来缓冲和应对这些影响。例如，美国汽车产业的低效率被认为是其缺乏竞争优势的主要原因所在，这一行业无效率的成本是由企业所有者和消费者来承担的，所导致的税收降低使得政府也间接地承担了成本。进而言之，某一领域低效率的不利影响可能由于其他产业的兴旺而部分地得到缓和。即使由此引起的不满跨越了社会群体的边界，它们也通常表现为不同利益集团（如工会、厂商、消费者）的不同要求，导向不同的目标。社会主义国家的情形却恰恰与此相反，国家对公共领域的垄断意味着不顺从的行为直接挑战国家权威，削弱国家的资源汲取能力，威胁国家的治理能力。当国家政策转向政治压制和控制紧缩时，公开的抗争会受到严厉的惩罚，人们通过诉诸隐性的抵抗形式来保护自己。这些抵抗形式表现出“集体性质”，集体无作为的现象随之出现，由此产生了强大的政治压力，指向中央政府，挑战国家的合法性，制约国家实施政策的能力。由此看来，这些不顺从行为的“大数”现象与上述讨论的无组织利益的集体行动有许多相似之处，可谓同类集体行动现象。

在这方面，最为引人注目的例子是改革前后农业生产率的变化。1979年之前的农业集体化剥夺了农民的土地，这一政策遭到了农民策略性的抵抗，表现在人民公社时期普遍存在的搭便车、低效率和逃避义务等行为。这些举动的普遍性构成了我们上面定义的集体无作为，明显体现为农业生产停滞的巨大成本。据经济学家帕金的研究发现，1971—1978年的人民公社时期，农业总产值的年增长率是4.3%。而改革时期实行家庭承包经营之后，这一增长率在1980—1982年间增长至7.5%，1982—1986年间又增长至13.0%（Perkins 1988）。帕金注意到：“1979—1985年这一段时期里，机械、电力和化肥等关键要素投入的增长速度并未高于1965—1978年间的水平，在很多时候甚至低于前一阶段”；显然，农业的高增长率关键在于人的因素，“特别是家庭生产能量的释放”（Perkins 1988：612）。不难看出，改革前的集体无作为极大地削弱了国家汲取资源的能力。

即使在改革开放时期，集体无作为现象也经常发生。我们举几个改革早期的例子。1989年春，山西省15000名煤矿工人春节后拒绝上班，抗议国家粮食供应的短缺。这一行动使煤产量每天减少40万吨，其他产业的生产也随之受到影响。1988年1月4日，《人民日报》头版刊出一篇题为“工人工作热情降至最低”的报道，发布了由全国总工会进行的一项社会调查的结果。这项调查显示，在21万名受访工人中只有12%的人认为他们的工作能量得到了充分利用。在一些情形下，集体无作为对国家政策产生了直接影响。例如，在1987年有的人敏感地感受到即将到来的政治紧缩和政策转

变，当时正在联产承包中的农民担心自己的财产会被没收充公，于是把自己种植的树木砍了，把正在喂养的猪杀掉；同样的，企业因为担心政府会收回它们的经营自主权而停止生产和投资。当时的国家领导人不得不对此做出反应："如果把现行政策说成是自由化，人心惶惶，生产不搞了，生意不做了，砍树的砍树，杀猪的杀猪，谁负这个责任？"（《人民日报》1987年7月10日）当然，市场经济的波动也会诱发类似的反应，但这里的不同之处在于，中国社会中的人们应对的不是市场的不确定性，而是政治的不确定性，而且他们的个人行为汇集成为集体行动，直接转化成为政治压力。

显然，中国社会中的集体行动也以微妙的各种弱者的"韧武器"（折晓叶2008）出现，显示在通常意义上的集体行动范围之外。与其他社会背景不同的是，这些抗争形式在中国社会同样地表现出集体行动的特征，在这个意义上，集体无作为是中国政治背景下的一种隐性的"抗议"。它虽然没有明朗的符号标志，但它发出的信息却是清晰响亮的。

正如赫希曼（Hirschman 1982）所指出的，在资本主义市场经济社会里，公共与私有领域间的隔离使得人们可以在这两个领域之间转换，以便更好地追求自身利益。但在社会主义国家中，人们的行为更多地表现为集体行动和集体无作为之间的转换，不管个人追求公共产品还是追求自身利益，他们的行为的"大数"性质和目标指向都具有"集体"的特性，因此常常表现为对国家垄断的挑战。

讨论与小结

通过对比市场经济社会和社会主义国家再分配体制中的国家与社会关系，我从制度主义角度分析了中国社会中一类独特的集体行动，即基于无组织的利益之上的集体行动。这一理论视角帮助我们认识到，社会主义国家的治理模式塑造了特定的利益表达方式和渠道，规定了解决问题的空间和目标指向，从而诱发了无组织利益基础上的自发行为所表现出的"大数"现象及其集体行动的性质。中国的经验并不是一个孤立的案例，类似情况在其他社会也时有发生。在一般意义上，什么制度条件诱发了不同社会背景下这些相似的集体行动形式呢？

我在一篇旧文（周雪光1992：154）中提出，"由于中央集权的内在矛盾，国家政权在实际管理运行中明显地付出了沉重的代价。这突出地表现在社会政治化、政治集中化、政治放大化这三个方面，同时还表现在各级管理层次失控，中央政府疲于应付各种始料未及的危机状况，无暇统筹兼顾、从容制定长期社会发展计划"。社会政治化指社会不同阶层广泛地卷入政治过程，普遍关心和参与政治过程。中央政府成为重要的资源中心和分配机构，不同社会组织和民众只能通过政治渠道实现其利益，民众的各种需求必然反映到政治领域中来。其结果是民众行为成为冲击力极强的政治

力量。政治集中化是中央集权的另一个必然结果。当中央政府将各种资源置于其控制之下的同时，它也就将自己放在了政治冲突的中心，不同地区、不同行业的利益集团及广大民众的基本生计，都必须向中央政府及其代理机构索取。这样，资源分配的冲突集中体现为国家与地方、国家与集体、国家与个人之间的矛盾。各种利益矛盾、政治冲突，直接指向了中央政府。这种局面犹如一场足球比赛。中央政府是以一个守门员的角色出现的，它对资源的控制使其成为不同利益集团进攻的对象，而中央政府不得不对对方提出的每一个“球”做出反应。不同阶层、不同团体因其利益各异踢出不同角度、不同轨迹的“球”，中央政府在被动应对的过程中，必然表现出政策的多变性和不连贯性。中央集权的第三个后果是政治的放大化，地方政府在这个环节扮演了极为重要的角色。在形式上和观念上，地方政府都要执行落实自上而下的国家政策，或者按照国家大政方针行事。因此，地方政府行为一方面代表了国家的意志，另一方面即使是当地政府的问题，也需要自上而下的解决途径。如此，政治放大化就不可避免了：地方政府的问题放大为中央政府的压力，政策具体执行问题放大为政府总体问题，地方内部矛盾放大为中央与地方的冲突，局部的政治冲突放大为宏观的政治动荡。不幸的是，随着资源向中央集中，政府权力不断扩大延伸的趋势使得上述问题愈演愈烈了。

根据赫希曼（Hirschman 1982）的说法，产生这种现象的一个原因是，市场失败挤压了人们在私有领域中追求自身利益的空间，从而改变了他们的偏好，将他们推向公共领域。在有关大萧条期间的穷人运动的研究中，皮文和克洛尔德（Piven and Cloward 1977）得出了相似的结论，种族偏见和歧视的政治、社会基础使得基于市场机制的解决方案无法奏效，为民权运动的出现创造了条件。在这些条件下，无论有意识的组织努力存在与否，都可能产生集体行动，然而，集体行动的持续和扩展在很大程度上依赖领导者、组织机制和不断演化的政治过程（McAdam 1982）。

另一个原因是随着现代国家的崛起，权力越来越集中在国家，这一趋势重新定义了公共和私有领域的边界。“随着资本主义的发展和现代国家越来越强大和集权，对普通人的命运来说，地方事务和当地庇护人变得越来越不重要了。”（Tilly 1986：395—396）国家与社会关系的演变过程带来了社会中政治参与形式和渠道的巨大变化。从这一角度，威尔斯福尔德也指出，法国的学生抗议活动的诱因来自法国的国家机器：“法国国家采取高压政策来压制反对派，将他们排斥在正常的政治协商途径之外。这样，国家就促使反对派退出了常规政治。”（Wilsford 1988：152）美国20世纪60年代的学生运动也是以相似的方式相互联系在一起的——它们都是反对美国政府对外政策（越战）。西欧新社会运动的出现也与上述观点十分吻合。学者们注意到，与传统社会运动的组织基础相比，1970年代以来的社会运动产生于一个扩散的和流动的社会基础，并超越了群体边界和传统的

政治领域（Dalton and Kuechler 1990）。这一社会动员模式产生的主要原因是，随着福利国家兴起，工业发达社会模糊和拓宽了政治的边界（Maier 1987），国家对社会生活的渗入使得各种社会议题与政治领域连接起来了，为利益表达提供了更为广阔的基础。显然，集体行动资源库的变化和社会动员的形式体现了不断变化中的国家与社会关系。

集体行动的爆发需要几个重要的条件：政治控制的放松，个人受到鼓励参与政治过程，横向沟通网络的形成，上层派系冲突和分歧。而且在特定时期，国家鼓励人们发出声音、表达意愿。这些情形使得人们意识到普遍存在的不满，这些情形反过来又促进了更多的人参与这一过程。另外重要的一点是，这一政治过程必须持续一定的时间，从而影响到人们的激励和风险期待的判断。由于这些条件极少同时出现，因此中国社会中的集体行动发生频率还是相对为少。

显然，这里所讨论的集体行动在许多方面都区别于其他社会背景下的集体行动，因为它们具有较弱的“目的性”，更多地表现为研究术语所说的个体行为的“聚集”或“聚众行为”。但是，本章所观察到的这种个人行为转化为集体行动过程之稳定再现、结构嵌入的程度之稳固深入、政治意义之深远重大，使得我们不能将它们简单地解释为偶然无常的情形。人们的行为举动内嵌在国家与社会关系之中，并在日常活动中得以延续和再生产。这些行为举动是政治过程的一部分，既是它的产物同时也是它的推动力量。我们应该把这些个人行为举动解读为“集体”性质的，因为国家正是这样理解它们并如此对它们做出反应的，因为它们正是作为集体行动而不是无组织的利益来影响中国社会的政治过程。

本章对当代中国的无组织利益及其集体行动的讨论，也提供了比较中国经验于其他社会背景的机会。如果说上述讨论的问题和机制植根于社会主义制度中的国家与社会关系模式之中，那么在其他国家的类似制度安排下也应该会出现这些现象。的确，我们在其他社会主义国家中不难发现类似的现象。格里菲斯（Griffiths 1971）提出，在前苏联的各种正式群体之间存在着“平行的行为表达形式（parallel articulation of behavior）”。邦斯（Bunce 1992）使用“同质化（homogenization）”概念来描述东欧国家自发的利益表达的特征。国家与单位之间的直接联系在苏联和东欧国家中体现得尤为明显（Laba 1986）。政治运动和大规模群众动员在前苏联（Viola 1987）和东欧国家中（Hankiss 1989）时有发生。汉金斯（Hankiss 1989）考察了匈牙利的政治动员过程，发现国家政策的开放为社会创造了动员和挑战国家的机会。在20世纪80年代团结工会未诞生之前的波兰，工人的反抗也多是基于无组织的集体行动，例如，在1976年，当波兰政府宣布了价格改革计划的当天，全国一百多家工厂同时发生了罢工。伯恩哈德（Bernhard 1987）的研究表明，这些罢工是对国家政策的即时反应，并没有经过精心的组织努力，不同部门、不同地区参与者的诉求

存在极大的不同。这些活动的无组织性质也体现在它们的持续时间之短：罢工只持续了一天，当政府宣布取消价格改革政策之后就随之结束。关于大规模的消极抵抗或集体无作为及其对国家政策的影响也引起了学者们的注意（Scott　1989）。由此可见，本章讨论的社会主义国家的制度安排及由此产生的国家与社会关系具有普遍意义。

无组织利益之上的集体行动对于社会主义国家制度有极大冲击，同时又是社会主义政体改革周期动态变化的动力。有关社会主义政治的早期研究，重要关注点是国家及其正式制度结构。这一分析视野关注正式组织和利益集团基础上的利益表达，特别是上层政策导向变化，但将工人、农民和知识分子等仅仅看作是不同的概念类别，对它们在政治过程中的意义忽略不计（Skilling and Griffiths 1971）。在以往研究中，学者们对于社会主义国家政治过程的无组织利益的作用视而不见，未见有深入的研究和理论讨论。的确，与强大的国家机器相比，社会主义国家体制中的“社会”在组织能力上处于弱势地位。在这一环境中，政治诉求不是像在代议制政体中那样通过利益群体的渠道来表达，也不是像在法团主义体制中那样体现在谋取国家许可、获得垄断资源的正式组织关系之间。然而，无组织利益基础上的集体行动在政治过程中的作用却不容轻视：它们打断了国家政策，削弱了国家的组织力量，限制了实施政策的能力。最终，民众群众的集体抗争和集体无作为迫使国家转变政策和启动改革。在国家与社会的互动过程中，二者的关系也随之发生着微妙但深刻的变化。随着中国社会在改革开放时期走向多元化的大趋势，中国社会正以新的形式参与中国政治生活，扮演着新的角色，发挥着更大的作用。

1. 本章改写于笔者成稿于20世纪80年代末至90年代初的一篇文章（英文版于1993年发表，见Zhou 1993）。文章成稿后不久，中国进入了一个改革大潮，文中着重分析的制度性结构有了很大改观。国家与社会关系也随之发生了很大变化，本文关注的“基于无组织利益的集体行动”现象也一度不复明朗。但近年来随着国家权力及其官僚体制的强化和延伸，这类集体行动现象不断涌现，愈演愈烈，这使笔者感到这篇文章仍有现实意义，与本书讨论的国家治理逻辑有密切关联。于是略加改写更新，纳入本书的分析框架。
2. 中国研究文献中有关中国政治体制中的多元决策过程如正式组织间的讨价还价、谈判和妥协等研究发现不适合于这里讨论的中国社会状况，因为这些正式组织建立在国家官僚体制中，是政府组织的一部分。关于中国政治中群体运作的研究大多认为中国的社会群体并不是自主的“利益群体”（Goodman 1984，Falkenheim 1987）。舒秀文（Shue 1988）指出，中国社会的蜂窝状特征有利于地方抵制中央权威，但她指出的情形是那些孤立的、地方性利益逃避或退出宏观政治过程，而不是跨领域或地区的集体行动。
3. http://cpc.people.com.cn/GB/74144/76753/5922856.html.

第12章
结语：国家治理逻辑与中国未来

> 中国的皇帝通过官员来实施统治，从而避免了依赖于地方豪绅，使得中国的帝国轨迹有别于罗马帝国和西欧后罗马帝国的政体。
>
> ——伯班克、库柏（Burbank and Cooper 2010：444）

在本书讨论的结束之际，我们回顾本书开篇三段引文提出的问题：为什么中华文明长期延续而未遭遇像其他帝国一样衰亡的命运？为什么中国这样一个具有辽远广阔的国土、多元文化同时又是中央集权的政体可以长时期地生存下去？为什么中国社会经历了历史上的停滞、低迷徘徊，在今天能够出现经济上的大发展？这些问题相互关联，汇集成为本书的研究主题，即中国国家治理的制度逻辑。如第1章导论所述，就其治理规模而言，中国国家承担着巨大的治理责任和压力，在历史上如此，在现代社会更是如此。

在以上各章，我以一统体制与有效治理间的矛盾为主线，从中国国家治理面临的基本矛盾和挑战，中国官僚体制在其中的位置角色，国家治理的各种制度安排，政府的行为模式，国家与社会间的互动等方面分析解读了国家治理的制度逻辑。在“结语”的这一章，我总结概括以上研究工作的主要发现和意义，尝试回答本书引言开始提出的问题：（1）从大历史角度，中国国家治理的制度逻辑有哪些鲜明的特点？（2）在当代社会，这一国家治理逻辑所面临的困难、危机和前景是什么？

稳定、停滞与循环：中华帝国国家治理的基本特征

虽然我的关注点在当代中国，但正如本书不同章节所显示的，数千年来中华帝国囊括、覆盖了多民族多文化的辽阔区域。在近代史上诸多帝国分崩离析、民族国家独立兴起的大浪潮中，中华帝国的历史架构今天依然大致完整地保留下来，并且有再度辉煌的发展。毫无疑问，今天的国家治理逻辑与中国的大历史过程密切相关，其面临的压力、困难和应对机制有明显的历史途径依赖，这一点在我们以上各章的讨论中多有涉及。因此，我首先从中国大历史的脉络着眼进行讨论。

对于中国国家制度的演变，特别是中国官僚体制从科举选拔、官阶设置、流动晋升，到考核监察、治理方略等一系列方面，史学界已经有了汗牛充栋的研究。关于中华帝国的超稳定结构，前人已有许多研究工作，其中金观涛、刘青峰的系列研究工作着眼于宏观层次上的“社会组织方式”，最为系统深入，与本书主题最为贴近。金观涛、刘青峰这样总结他们的研究发现：“从西汉到清末，中国社会都是由上、中、下三个层次整合而成的。社会上层是以王权为中心的大一统官僚机构，中层是士族缙绅对地方和农村事务的管理，下层是宗法家族组织。”（金观涛、刘青峰2011：7）而中华帝国“利用儒家文化的社会功能消除地主权力和家族组织与国家之间的对抗，使得地主的乡村统治和宗法家族对村庄的管理成为大一统官僚机构的延伸。这样，社会上层结构和农村中下层组织便牢固地结合成一个整体”。（金观涛、刘青峰2011：9）为此，金、刘的研究工作围绕着思想史角度讨论儒家文化基础上的观念制度在帝国整合中的作用以及文化观念如何随着儒生阶层和科举制度而嵌入社会组织结构之中（金观涛、刘青峰1992，1993，2011）。

金观涛、刘青峰的宏观层次、大尺度的分析框架与本书所采取的组织学视角、微观基础上的分析方法形成了一个极好的对照。金观涛、刘青峰提出的中华帝国的三层结构为我的研究工作提供了更大的背景，但并没有取消本书关注的研究问题。如果我们缩短历史的尺度近而观之，就会发现将三个阶层连接为一体的制度和过程充满紧张、摩擦甚至冲突，在国家治理的历史长河中变动不居。即使金、刘的粗犷笔触之下的皇权与官僚体制所构成的“社会上层”，也不是一个安然相处的整体，双方有各自的利益、内在机制和相应的制度设施。我的研究工作更多地着眼于这些群体、阶层以及他们所体现的制度逻辑在中层或微观层次的相互作用过程，以探究从中折射出的中国国家治理的制度逻辑。另外，我的研究更多地借助于社会科学特别是组织学的研究角度，在分析概念、理论思路、研究方法上得益于新近社会科学的中层理论，因此有新的分析力度和研究发现，现归纳概括如下。

从“一统体制与有效治理”间矛盾到“国家权力与官僚权力”间紧张

我在第1章导论中提出，治理规模是中国国家治理所面临的极大挑战，其基本困难在于一统体制与有效治理之间的矛盾。本书随后的讨论进一步指出，这一矛盾在很大程度上体现为国家权力与官僚体制之间的紧张，这是从中华帝国到当代中国历史过程中的一条主线。在这个历史长河中有两个权力并存：一是最高决策者的专断权，二是官僚体制的权力。国家权力在历史上体现于皇权，官僚权力则执于三公九卿宰臣大夫、各级官员或今天的中央部委及各级地方政府之手。这两个权力之间关系及其相应的制度安排上主从有序，互为依附又有着内在紧张，在历史上特别是近代史上因

国家支配形式的变化而不断演变调整。

正如列文森（2000［1958］）指出的那样，皇权与官僚权力之间的张力是中国家产制支配形式的生命力所在。国家治理正是在这两个权力的张力和互相钳制的历史过程中实现的。国家权力因其治理规模之大、行政链条之长，在实际运行中只能通过“授权”于各级官员的形式实施之；而官僚体制内在的组织机制使其在实际运行过程中按已有常规运作，有悖君主意志，或因惰性积习，无所作为。因此，皇权与官僚权力间的紧张是常态。从国家权力与官僚权力间关系来看，中国的家产制支配形式有两个鲜明特点。其一，官僚权力来自自上而下的“授权”；与此相对的是，国家的专断权力可以干预、打断或扭转官僚体制的运行过程。其二，皇权与官僚权力之间的分离以及官僚体制漫长的链条这一特点意味着，权力集团利益在垂直链条上的向上延伸有一定限度，因此，地方性“封建土围子”可以被自上而下过程间或打破。

另一方面，国家权力在国家治理逻辑的运行中也受到重重约束。以往的研究工作强调了中国政治文化特别是儒教文化对君主行为的约束。从组织学角度来看，这些约束有稳定的制度基础。首先，中国国家治理的规模和负荷不得不允许、默许甚至鼓励各地官员在执行政策时有很大程度上的“灵活”空间，而官僚阶层也发展出一系列非正式制度和行为策略来应对自上而下的专断权力。

正因为如此，国家治理的诸多机制大多是在“用”官僚机器以实施其意图并且又不得不“治”官僚体制弊病这一矛盾中演化而生的。

逐级分权治理制度

从组织学角度来看，一统体制与治理规模之间的紧张集中体现为官僚体制运作的种种困境。一统体制依赖庞大的官僚体制作为国家治理的组织基础，但是，随着行政链条的延伸，组织内在机制及其问题如信息不对称、一统决策与地方多样性、官僚体制的惰性等加剧放大。这些问题是众所周知的，但以前的讨论大多从道德、纪律约束或狭义的激励设计上着眼，并未从组织学角度提出有力的分析解释。

在长期历史过程中，中国国家治理逻辑演化出一系列机制来应对这些紧张矛盾，其中心即为逐级分权治理的制度，即皇权委任各级官员在属地代行其统辖权，而这些官员则受到等级有序的官僚体制的统领管制，这正是“郡县制”的核心。这一制度安排是由一个从选拔、任命、流动、考核、监察到各种任务指令来往的庞大官僚体制构成的，对于这一官僚体制运行过程的分析是解读中国治理逻辑的关键所在。这一体制自秦朝始，虽经随后各朝代增删修正，但宗旨未变，一脉相承至今。当代中国的五级政府架构可以说是这一制度的当代版本。这一制度的实际运行过程并不是事无巨细，皆“号令自中央出”，而是上级政府将各项政策目标（如经济发展、就

业、安定、社会福利）和相应配置资源（财政收入、各种治理权）以“打包”形式“承包”给下级的属地政府。如此，这一制度对于缓和行政链条中决策链条漫长、信息不对称等问题，调动地方官员积极性等组织目标有重要意义。周黎安（2008，2014）将这一制度称为“行政发包制”，从经济学的委托—代理理论角度进行了深入分析，特别讨论了其在改革开放时期的种种表现和意义。

在本书的具体研究中，我们时常观察到这一逐级发包制的故事片段。例如，市环保局在其区域内的任务调整、激励设置等做法反映了承包制的控制权分配安排（第5、6、7章）。从实证研究的层次来看，由于我的关注点主要在基层政府，特别是乡镇政府或落实政策的具体领域（如环保领域），我们更多看到的是基层政府在落实政策过程中的行为和角色。从执行环保政策、落实修路工程、组织村庄选举到完成收税收费任务，我们看到各项政策意图在执行过程中有不同程度的偏离和随时间发生的演变。也就是说，中央集权的体制在实际运行过程中有相当的灵活性和适应性，这恰恰反映了“逐级发包制”的基本特点，即上级部门只是验收政策执行的“结果”，而将其执行“过程”的责任下放至基层。在这个意义上，政策执行过程中时常可见的偏差、变通甚至共谋常常体现了这一体制的活力，而不一定是体制的弊病问题。

“行政发包制”的制度安排，旨在一个幅员辽阔的国度中实行分权而治，但这一制度安排有潜在危险性，即各地政府官员在分权而治的过程中拥地自重，离心力增大，而导致帝国分崩离析。这一趋势和危险因帝国的区域辽阔、行政链条漫长而加剧。因此，帝国在制度安排上针对官僚权力有一系列制约机制，这在文献中已有大量描述和讨论。其一是人事制度，人事安排上高度集权，重大人事由皇帝亲自委任，用人标准以政治忠诚为基准，这是向上负责制的核心所在。辅以官员流动制度，主要行政官员频繁流动，以削弱其潜在的地方性势力。其二为资源配置制度，相当资源集于中央之手，经“条条”渠道收放相济，以加强中央政府的控制权力，限制地方官僚的规模与能力。其三为属地管理的条块分权，行政权、督察权、军事权分而治之、互相钳制，等等。在以上各章研究工作中，我们看到这些制度约束在基层政府层次上的体现。例如，在环保领域中，政府内部上下级间的谈判反映了条块行政链条之间的互动（第3章）；逆向软预算约束现象折射出中央政府的资源调配政策对地方政府行为的直接影响（第8章）；各级政府的检查验收可以看作是官僚权力延伸至基层社会的一个缩影，而基层政府的应对措施正是官僚体制神经末梢对于自上而下指令的反应（第3、6、7章）。在中国历史长河中，国家支配形式的基本框架恒常未变，但这些人事制度、资源配置制度、条块关系的内容和细节多有调整，以适应时势变化和各个利益集团的博弈。关于这些制度安排的研究工作林林总总，提供了本书研究的大背景，但不是本书的研究着眼点，本书所关

注的是这些制度安排背后所体现的运行逻辑和各种机制。

“收放松紧”调节相济的治理机制

中国国家治理体现出“变”与“不变”两个鲜明特点。其“不变”者，一是国家权力（帝国时期的皇权和当代中国的执政党权力）的至高位置不变；二是国家权力与官僚体制间的主从关系未变。这两个不变可以从自古至今的中国国家支配形式演变过程加以认识（第2章）。从更为广阔的历史背景来看，这一“不变”与金观涛、刘青峰讨论的中国大历史上的“社会组织方式”和超稳定结构是一致的，与儒家文化和科举制度基础上的官僚体制息息相关。

然而，如此“不变”的权力结构何以应对千百年来中国社会此起彼伏的各种生机、压力、危机和官僚体制的组织失败呢？如果说，农民起义等大的社会动荡是王朝兴衰的修复机制（金观涛、刘青峰1992），那么在长达数十年甚至上百年朝代内部的国家治理过程又是如何以“不变”应对来自四面八方的“万变”的呢？

我以为，国家正式制度的“不变”是以非正式制度和行为的适应性调节变化（简称为“适变”）来应对不同区域领域、不同时间点的千变万化的。本书的主要贡献是着重分析讨论了国家治理过程中各种“适变”的组织机制，我提出，中国国家治理过程中发展出了一系列的治理机制来应对一统体制的组织困难。其一，国家治理的具体形式因控制权在不同维度上的分配组合而变动，从而导致了政府内部权威关系和政府治理模式因时因地的相应变化（第3章）。而且，政府内部权威关系通过不同形式的政府内部谈判过程来加以调整、实施，表现出了强大的组织适应能力（第5章）。其二，皇权的专断权力时常交替使用常规机制和运动机制来调整中央与地方间关系，特别是通过运动式治理打断官僚体制轨迹，通过暂时却有效的高度动员能力来推动整个官僚体制的高速同步运转，成为应对危机、打破官僚惰性的一个重要修复机制（第4章）。其三，基层政府间制度化的“共谋行为”（第6章）和多重逻辑下的应对策略（第7、8章）使得各级官员通过各种非正式但有稳定制度基础的非正式行为来弥补国家政策与本地状况间的沟壑，为政策灵活性提供了制度空间。最后，在国家与民众的互动中，乡土社会的逻辑和“无组织的集体行动”在国家运行过程中注入了重要动力，以非正式的常常是隐蔽的形式来影响着国家治理的节奏和走向（第9、10、11章）。正是这一系列运行机制导致了国家与社会关系、中央与地方关系有了“收放松紧”的可能性，表现在政府在不同时间点上或不同区域间的不同治理模式之上。

在理论上，本书在两个方面推进了中国国家治理制度的研究工作。首先，我从韦伯理论角度对中国国家支配形式以及官僚体制在其中的位置提出了一个新的理论解释。以往的研究工作大多将从中央政府下至基层政府

的各级政府看作是一个大的官僚组织，在这一框架中讨论集权与分权、决策与执行、控制与偏离等组织现象。这一思路应用于具体研究不无道理，但常常忽略了官僚权力的基础所在。从国家支配形式着眼，我们不难发现国家权力与官僚权力各自不一的合法性基础和相应的权威类型。正是在韦伯提供的这一宏大理论框架中，我们得以从历史维度上对官僚体制在国家治理中的角色地位进行深入分析，从比较维度上勾勒中国官僚体制的鲜明特点和在当代中国面临的困难挑战，进而探究国家治理逻辑以及官僚体制运行中的各种“适变”机制。

其次，我从经济学不完全契约理论角度提出了一个“控制权”理论和相应的分析概念，用以解释中国政府的不同治理模式。这一控制权理论意在揭示国家治理动态过程，即从不同控制权间的收放组合变化来认识治理模式的变动，进而可以深究其变化背后的过程和机制。以往的研究工作或强调自上而下的集权状态，或强调行政发包制的分权而治，或指出压力型体制下基层官员的无奈，或描述基层官员的变通、共谋等应对举措。控制权理论强调控制权的不同维度，以及它们间不同分配组合所导致的不同治理模式。如此，国家治理模式的转化演变可以从不同控制权间的变化来进行深入探究，由此建立了一个统一的理论分析框架，将这些组织现象及其相互关联变成可以分析的课题。例如，在这一分析框架中，分权而治的逐级发包制成为国家治理过程中的诸种模式之一，与其他各种模式有密切关系，且互相转化。纵观中国国家治理的历史演变过程，其突出特点恰恰在于国家权力与地方权力的持续不断的调整努力。据此，我们可以澄清和解释许多政府现象发生和盛行的条件和边界，从而使得理论讨论更具有分析力度和明晰的实证意义。

在实证研究上，以上各章具体分析了国家治理中的诸种运行过程，讨论了不同治理模式的运作机制和导致这些不同治理模式间转化的机制。我们可以从本书涉及的市环保局的五年计划实施过程以及村庄选举演变过程阐述说明。例如，在我们观察到的某市环保局的五年计划实施过程中（第7章），上下级（环保部—省环保厅—市环保局—县环保局）间的权威关系并不是恒常不变的，而是随着政策落实情况、上级压力、下级处境、各个部门间关系等条件变化而变化的。五年计划的第一年，当上级检查验收不力时，其目标制定权虽然表面上在上级部门手中，但实际验收过程没有压力，其实际权力在下级部门手中。但是，这一权威关系随着国家验收标准的细化和验收过程的严密化而向上集中。然而这一集权趋势也不是恒常不变的，而是随着任务完成情况和验收过程的松紧相济而不断调整：在五年计划的后期，下级部门在分配调整下属县环保局的任务进度上有更大的空间，从而拥有很大的激励分配权（第3章）。我们在村庄选举过程中看到了类似的情况，虽然这一过程不是严格地发生在官僚体制之内，而是在大的社会背景下互动演变的。在村庄选举的早期，尽管在政策上鼓励村民自

治，政府（民政部）有关部门大力推动，但在具体实施过程中仍然是大权掌控在地方政府手中，但随着政府任务环境（征税收费）的变化和乡村逻辑的兴起，村庄选举的过程逐渐演变为实在的村民自治实践（第10章）。

正是在“变”与“不变”的历史脉络中体现出国家治理的诸多治理机制和相应的制度安排，展现了国家治理逻辑的实际运行。这些机制、制度和运作逻辑大多并不是理性设计而成的，而是在长期历史演变过程中经过择优去劣的机制而延续下来，通过众多行动者和力量参与其中而实现的。本书的研究工作无法也不试图对这一复杂宏大的过程进行完整全面的描述，而是期冀通过对这些不同片段的近距离观察和细致分析得到启发，从中提炼出有新意的理论解释。

在上述研究和讨论中，中国国家治理逻辑的大图景逐渐清晰可辨。在中国大历史上，一统体制有一系列的制度安排来确保最高权力的至高无上和稳定，对辽阔疆土和臣民的统领地位；官僚体制在其中扮演了核心角色。但是，这一体制的核心既不是持续常态的高度集权，也不是一成不变的行政发包制度，而是国家权力（皇权）与官僚权力（地方权力）的收放松紧的节奏性变化，体现在两个相辅相成的方面：一方面，国家权力与官僚权力的主从关系为国家支配形式的核心、皇权大一统为万古不变之理，以不变应万变。这一基本构架得到一系列的制度安排的支撑而稳定存在，从礼制、儒教、科举到官僚体制。另一方面，在皇权与官僚体制间以及官僚体制内部，实质性权威的重心因其诸种控制权的收放不一而在政府不同层次之间移动，诱发不同治理模式的演变，从高度关联到逐级分权，到松散连接，甚至短暂的各为其政，以万变应不变。因此，中国官僚体制并不单单是一个高度集权、贯彻自上而下意图的机器，也不总是表现为各自为政的地方性权力，而是随着时势变化所产生的压力，特别是自上而下的专断权力干预而不断地在调节、演变。而随着政府不同治理模式的演变，国家也在名与实之间不断转换其角色作用，或者成为高压集权的渊源，如乾隆盛世的叫魂事件、当代中国的“大跃进”；或者成为象征性国家，如改革开放时期国家权力相对于日益强大的地方权力。如此，我们需要从动态角度来把握中国国家治理的轮廓和特点。

国家治理逻辑再审视：效率与稳定之间的矛盾

如果说中华民族的悠久历史举世无双令人羡慕，其治理逻辑有收放自如的灵活性，我们也必须正视这样一个事实：这一长期生存的适变能力和灵活性是有代价的，具体说来，这是以低效率的代价换来的。人们时常以中华帝国在不同历史时期的经济总量规模与其他国家/民族相比较而自豪，但这只是在近代民族国家兴起前的荣光。这一大国地位自清朝晚期以来随着国际竞争出现而危机四伏、摇摇欲坠。而日本经过19世纪下半叶几十年的明治维新即可以使得庞大的中华帝国不堪一击，这一帝国体制的虚弱性

由此可见一斑。

帝国的逻辑是以牺牲效率来换取安定，这是众多研究颇为一致的结论。早在20世纪初，韦伯就指出，中华帝国的一统体制，特别是科举基础上的官僚体制有利于维持帝国统一，但是以牺牲经济理性化、行政理性化为代价的（韦伯2004a：92—110）。“正是这个在世界帝国中阻碍行政理性化的领受国家俸禄者阶层，在战国时代却是各诸侯国里（在行政合理化方面）最有力的促进者，尔后刺激就消失了……在国家方面，权力的垄断则会窒息了行政运作、财政管理与经济政策的理性化。存在于各战国诸侯相争时期的理性化驱动力，在帝国统一后就不复存在……”（韦伯2004a：110）韦伯的观察与后来中国史研究者的看法相当一致。列文森研究清朝体制时这样写道：“在清朝时期，我们发现皇帝被迫在专制的两个目标——即政治上的安全和行政上的效率——之间做出选择。”（列文森2000［1958］：199）而史学家的研究告诉我们，皇权的选择通常是牺牲后者以保全前者（曾小萍2005［1984］，芮玛丽2002［1952］）。黄仁宇在考察明代财政赋税体制时也有类似的发现：“在传统中国，最主要关心的问题是政府的稳定。”（黄仁宇2001b：426）例如，“明朝制度另一个特点是其管理能力有限，这是开国者有意的设计。洪武皇帝生性多疑，他将财政职权集中于中央，但只是泛泛地集中，缺乏深度。他无意改善财政运作，他所关注的问题是如何在大而不变的结构中阻止任何次一级的体系的形成。因此，从一开始，财政管理就显示出简单、生硬的特点。”（黄仁宇2001b：418）

这一特点从国家权力与官僚权力间关系上的制度安排上亦可见端倪。第一，在长期历史上，皇权以“简约国家”方式，限制官吏数目、缩小治理规模而治之。“明朝或清朝政府都没有货币工具，政府不鼓励管理不到的经济活动。在很多情况下，政策几乎等于压抑国家经济中较先进的部门，以便和较落后的部门同步。一致性可以降低区域间的不平衡。”（黄仁宇2001a：200）第二，重一统而不顾效率的理念在人事制度上尤为突出。地方官员频繁流动，使之无法滋生地方性势力，拥地自重。但相应的代价则是，如此制度下的官员急功近利，无法有长期经营发展的目标。第三，拒绝走向法理权威的制度建设，因为这一制度限制了皇权，限制了政策执行中的灵活性。由于缺乏制度约束，只能依靠道德、忠诚约束，久而久之，所谓强调忠诚只能诱发任人唯亲而非任人唯贤的趋势。我们在曾小萍（2005［1984］）关于“火耗归公”的研究中看到，火耗归公的财政制度改革增强了地方有效治理，减缓了对上层的压力，但与此同时，地方性自主削弱了自上而下的权力，威胁到国家最高权力。因此，这一“理性化”制度改革所带来的活力随着乾隆朝代的财权变更戛然而止。在这一体制中，正式权力趋于向上集中，而不是放在最有信息的层次。虽然非正式权力可以在一定程度上缓解权力集中的困境，它同时极大妨碍了责权利关联的制度

安排，无法挽救病入膏肓的帝国命运。

在中国历史长河中，朝廷内外着力于在帝国的窠臼中补苴罅漏，而不是制度上的实质性变革，体现为帝国王朝周期性循环的现象。制度上的变化需要新的治理机制和新的合法性基础、甚至国家支配形式的更替，如此不仅会威胁到皇权利益，而且会对科举制度基础上的官僚体制产生威胁。在千年来官方儒教统治下，新的观念思潮、新的合法性基础在帝国统治下难以有生长空间。这一帝国逻辑可以存在下去的最为重要的条件是，在近代以前，中华帝国没有面临在新生产力基础上的外来威胁和国际竞争，因此可以在各类矛盾积累、爆发到释放的王朝兴衰替代周期性过程中延续下来。然而，在19世纪下半叶，一旦国门打开，帝国便难以坚守下去，在内外交困的危机中轰然崩溃了。

当代中国的国家治理逻辑：延续与转型

关于当代中国国家与官僚体制间关系，我在第2章已经有了详细讨论。以上各章的讨论也清楚地表明，当代中国在许多方面延续了中华帝国的治理逻辑，但在另外一些方面也有了重要转变。认真梳理这些延续与转型的方方面面及其实质性意义，对于我们认识今天的中国治理逻辑，以及今后的演变方向和轨迹很有意义。

第一，封闭与开放。中国的历史命运在封闭与开放之间遭遇不同的危机和机遇，中国国家治理的许多鲜明特点植根于帝国的封闭性。而近代史上国家治理模式的一系列变革努力是在国门被迫打开、不得不奋发图强有所作为的背景下发生的。在一定意义上，当代中国走出了中华帝国的封闭性状态，这一趋势自晚清已经开始，经过短暂的民国时期，新中国以民族国家的形式置身于世界民族之林。新中国诞生于“二战”后国际冲突之中，极强的危机感驱使执政党以经济发展和政治控制为中心任务，毛泽东时期的一系列大规模“国家运动”，从经济领域、文化教育到政治领域，都是在应对国际压力、参与国际竞争的大背景下发生的。在这个意义上，当代中国的演变与国际社会密切关联，但是，这一关联是在“二战”后冷战环境中不同意识形态阵营壁垒上形成的。在实际意义上，这种关联从一开始就是以对峙、封闭和排斥为特点的。在20世纪50年代后期与“社会主义阵营”论战决裂之后直至70年代末，中国社会重新进入了一个奇特的封闭状态。在改革开放时代，中国才真正融入国际社会，参与通常意义上的国际经济交往与竞争。随着中国经济、社会的急剧变化，传统的国家治理逻辑在一个更大的国际环境中参与竞争，经历着更大的挑战。中国在后毛泽东时代改革开放转向的意义犹在于此。

第二，组织制度。在当代中国卡理斯玛权威对国家建设“奇迹”的追求推动了严密组织形式的建立，为执政党和官僚权力之间提供了新的纽带。

与中华帝国相比，当代中国的组织制度有了质的变化，即黄仁宇所说的，在“潜水艇三明治”的上下大而无当的层次间，提供了严密有力的组织架构（黄仁宇2001a）。当代官僚制度伴随列宁式政党的组织形式而大大提高了其严密性和动员能力。严密的组织制度与计划经济的意志一拍即合，焕发出了巨大能量，这使得中国官僚体制表现出了两面性：其一，在实现领袖抱负、应对危机、集中资源办大事等方面，官僚体制提供了强有力的组织基础。在“大跃进”及早期国家建设如国有化、合作化中，官僚体制都起到了主要作用。中国近三十余年的经济大发展在很大程度上可以从这个角度加以解释。其二，这一官僚体制的权力、规模和负荷也表现出了明显的弊病和潜在危险。可以说，当代中国发生的重大失误多与官僚体制在传递信息、激励机制诸方面的制度安排有密切关系。随着国家意志的强化，治理负荷增加，官僚体制也随之急剧膨胀，行政链条不断延长和复杂化，领袖与官僚体制间的紧张也日益突出。各种应对机制，如非正式关系、基层政府的行为方式等也随之繁衍。这些非正式机制虽然缓和了官僚制度本身的僵化，但同时削弱了国家权力的正统性和合法性。如以上各章所讨论的那样，由此产生的组织困难和危机日益显露、接踵而来。从这个意义上来说，国家治理逻辑及制度安排的确为中国的改革发展带来了一系列鲜明的特色。

第三，观念制度。当代中国的官方观念制度与中国历史上的政治文化有了近乎“断裂”的转变。毛泽东摒弃了历史上“向后看”的传统治理理念和传统权威的合法性基础，而以“向前看”的马列主义历史发展观作为官方的一统观念制度。随着执政党在意识形态领域中的全面控制，对“历史规律”的认识和把握执掌在“领袖”手中，成为卡理斯玛权威的重要观念基础。与此相对应的是对民间自主空间的排斥和挤压。在历史上，虽然官方主流的儒教观念是以科举制度的激励机制再生产的，但尚有很大的非官方的民间信仰崇拜空间（王斯福2008［2001］，谭其骧1986）。在当代中国，严密的政党组织、频繁的政治运动大大压缩了非官方空间，延续和强化了观念制度一统性、垄断性和排他性。然而，毛泽东时代特别是“文革”时期的政治动荡、民生凋敝也对以政绩合法性为核心的卡理斯玛权威提出了严重质疑，酝酿了这一观念制度的深刻危机。在改革开放时代，随着经济、贸易、教育、文化全方位的全球化交往，随着社会内部多元化的演变，中国社会的思想观念也随之发生了深刻变化。在很大程度上，中国社会的转型将取决于这一观念制度的转变。

中国改革开放三十多年来，经济起飞和持续增长令世界瞩目。为什么中国社会在近代史上的长期低迷停滞之后出现了如此巨大的活力？张五常（2008）提出的县域政府间竞争是一个好的思路。的确，中国政府，特别是地方政府间的竞争的确是推动中国经济高速增长的强劲动力，但究其实质，这一增长模式在很大程度上是全国作为经济实体的数千“诸侯”相互间

的持续竞争，这极大地焕发了中国经济的活力。换言之，这一过程有两个重要条件：第一，开放的环境使得地方政府可以充分利用后发优势；第二，政府间竞争打破了传统帝国以牺牲效率换取安定的平衡点，中国的历史钟摆（暂时地）偏向于“效率”一端。值得注意的是，地方政府以历史上前所未有的经济主体角色参与其中，以强大的行政动员力量，特别是对市场要素（资本、土地、人口流动）的掌控，来推动经济活动的发生。这正是“县域竞争”背后的意义所在。改革开放时期的开放交流、地方政府的积极主动角色、观念制度的多元化为中国经济大发展提供了必要条件。这一大发展背后的缘由仍有待深入分析。从中国大历史来看，1980年代以来的发展途径似乎是“偏离”中国传统治理轨迹的一个尝试。由此引起的种种问题和压力，以及各种历史依赖性和利益冲突紧张，试图将中国社会重新纳入原来的轨道之上。中国的未来是否可以脱离历史的惯性束缚，何去何从，尚有待回答。

国家治理的挑战和未来

展望中国国家治理面临的挑战和未来趋势，我们的目光再次落在中国的官僚体制之上。改革开放时期，中国政府积极推动经济发展，更多地将其合法性基础建立在绩效之上。在这一过程中，特别是近年来国家支配形式在追求合法性的压力下，资源向上集中，向官僚权力集中，刺激了官僚体制的急剧扩张，使其延伸于社会各个领域和角落。这一强大的组织能力为实现国家意志、迅速发展经济、提高人民生活水平等方面发挥了巨大作用。

各级政府及其官僚体制的角色尤为凸显，其意义远远超过了改革开放早期学术界注意到的“政府即厂商”（Walder　1995a）的角色作用，在这里值得重新审视：在很大意义上，今天的政府不再单居于凌驾企事业法人之上的统筹、协调和管制位置，也不是仅仅扮演保护、推动本地工商业活动的角色，而是趋于成为自成一体的经济主体，成为与其他法人组织在资源和机会上的直接竞争者。换言之，其他经济组织常常成为政府“经营利益最大化”追求的直接的或潜在的竞争对手。如此以官僚权力为中心的经营体制，遍览中国历史而未见先例，与国家权力的关系随之发生了微妙但重大的变化。在这一过程中，官僚体制的权力、意志、绩效互为推动，官僚机制随之蔓延和渗入到经济、社会的各个层面角落。可以说，官僚体制化是近年来中国社会演变的一个大趋势。

我们从第2章讨论的韦伯“合法性基础—权威类型—支配形式”理论视角，可以看到官僚体制在当今中国的角色和问题，特别是国家、官僚体制与民众三者的制度性关联及其紧张。这三者关系在不同的支配形式下大相径庭。在传统权威中，民众被传统制度所组织起来，在很大程度上游离在

官僚体制之外。在法理权威中，民众通过稳定程序与官僚体制发生联系，有既授权又受制的关系。在当代中国的卡理斯玛权威为实的支配形式中，国家卡理斯玛权威与群众的密切关联及其对官僚体制的依赖使得这三者间充满了紧张，犹难稳定平衡，这已在当代中国的经历中显露出来。不断延长的官僚组织链条在日常生活中与民众有无处不在的接触，其固有的行为方式和遭到的垢病也彰显于众，社会的多元化发展和日益凸显的利益诉求与官僚体制发生经常性紧张和冲突。如果说历史上的“三明治”结构使得皇权对基层社会治理无力，但也因此缓和了国家与社会的直接冲突，那么今天由于官僚体制强有力的中间连接，使得国家不得不直接面对着充满紧张的社会。如此，官僚体制成为国家治理的一把双刃剑。在这个过程中，我以为以下两个危险尤为突出：其一，在法理权威基础缺失的情况下，国家权力官僚化，与历史渊源深远的官僚体制上下联手融为一体，走向官僚专制的支配形式，而不是建立在（韦伯意义上）法理权威之上的官僚制支配形式。如此，官僚体制将窒息中国社会的内在发展动力，封闭停滞之虞难以避免。其二，官僚权力的膨胀与组织失败诱发卡理斯玛权威重登历史舞台，重回历史之旧辙。这两种趋向在中国当今社会均有丰富的土壤。

在中国社会经历大转型的今天，本书所讨论的国家治理的制度逻辑以及历史上演化而来的一系列应对机制对现代国家制度建设有重大的约束。其中最为重要的一个方面是建立法治国家的困境。依法治国是多年来国家建设的一个主题，但是实际进展步履维艰。从本书讨论的国家治理逻辑角度来看，这是不难理解的。法律制度的核心是一个稳定、刚性的制约机制，即法律面前人人平等，用同一标准尺度来衡量裁决问题。这一制度逻辑对于一统体制来说，有两方面困难：第一，司法体制的有效运行需要一系列关于立法、司法、监察和执法领域中的变革，这意味着一个新的、独立的权威体系，以及相对稳定、非人格化的法律条文的实施。这对“政令自中央出”的一统体制是一个严峻挑战：法律的稳定性束缚了中央政府使用运动型机制的空间和范围，限制了自上而下的动员能力。第二，独立的司法裁决又对地方政府解决实际问题的能力加以刚性约束，从而限制了有效治理的灵活性。在政治运行过程中，我们不难看到地方政府的各种做法（如在拆迁、严打、城管、信访等等过程中的具体所为）常常与法律条文相悖。地方政府的这些做法在很大程度上增强了基层政府解决实际问题的能力，但与此同时，它们不断地侵蚀弱化法治基础和法理观念。

上述逻辑也可以解释理性化官僚政府发展缓慢的原因所在。在一个按部就班的官僚制度中，官员按章办事，不徇私情，正式或非正式的规章制度趋于成为约束官员行为的官僚“牢笼”（Weber　1978）。如此，官僚理性一方面否认了中央集权任意干涉的权威，另一方面约束了基层官员行为和执行政策的“灵活性”，加剧了一统体制和有效治理间的矛盾。卡尔·曼海姆（Karl　Mannheim）指出：“所有官僚制思维的基本定式是把所有的政治问

题转化为行政管理问题”（Merton　1952：360）。在中国政体中，我们时常看到相反的情形：政府的一个强有力动员机制正是把有关的行政管理问题转化为政治问题。动员型机制的组织基础是动员型政府，而政府要保持动员的高效率和应急能力，就必须突破按部就班的官僚理性，以政治逻辑代替官僚（行政）逻辑。在自上而下布置任务时，基层官员常常听到的一种说法是：这是一个政治任务，不管你怎么做，都要完成。我们观察到，基层政府在落实、执行自上而下的政策和政治动员的过程中，不同部门、不同科室的人员都会被抽调甚至是全体投入到某项任务中去（如村庄选举、奥运安保、维稳等等）。在这个过程中，官僚组织的正式制度不断地被打断、被弱化。

在这一大背景下，我们也不难理解为什么专业化过程在中国社会发展中举步维艰。一统体制的逻辑有利于推行普遍统一的标准，如度量衡标准，但与专业化逻辑难以兼容。在现代社会中，专业化过程成为培育专业精神、产生共享观念的一个重要渊源。例如，医学界的医生专业化过程在很大程度上塑造了医生—病人、医生—护士、医生—医院间的关系，成为社会整合的重要机制。律师、教师、经理等职业亦复如是。专业化发展需要有其各自的专业化过程，从教育、培训、职业自律到专业协会和杂志等一系列制度。然而这些专业化过程有相对独立性，形成各自领域中的专业权威，难以纳入一统体制的逻辑之中，甚至形成对一统体制的挑战，因此产生了制度逻辑的不兼容性。在实际生活中，我们看到一统体制的种种实践在削弱、阻碍专业化过程的展开。一统观念制度实际上阻碍或否认了各个领域中建立共享观念的专业化过程，专业组织和活动常常被看作是对一统体制的威胁，从而受到极大限制。专业人员在各种政治教化的礼仪性活动中也必须放弃或变通他们的专业化观念。当一个专业人员（如教授）必须按照政治动员的需要来参加各种教化活动时，他（她）必须把自己的专业价值判断束之高阁，去扮演这一仪式化过程的司仪角色。如此这般，专业化过程不断被打断、被虚化，成为象征性符号，而不是塑造专业化的基本价值和共享观念。

出路何在？从根本上解决权威体制与有效治理之间的矛盾，需要在制度安排上另辟蹊径。在我看来，有两条道路值得探索。其一是通过新的治理模式来减缓、转化这一矛盾。例如，通过制度化的途径将权力和利益分而治之。其二是减少各级政府特别是中央政府的一些管理功能，缩小“有效治理”的范围，以社会机制替代之。两者殊途同归，旨在减轻权威体制的运行负荷，为根本上解决这一矛盾寻找出路。需要强调的是，权宜之计的分权或权力下放并不能使集权导致的种种困境迎刃而解（Treisman，2007），这一点在当代中国集权与放权间不断转换和震荡过程中已经显露无遗。

我在第1章导论中指出，国家治理有两条主要线索，一是中央权威与地

方权力间关系，二是国家与民众间关系。在长期的中国大历史中，前者占据了主要位置，后者只是时隐时现的副线。历史上的社会自组织能力与“政不下县”的治理制度大大减轻了帝国统治者的治国负荷。在当代中国的国家建设进程中，中央政府与民众建立了直接的、全面的关系。一方面，现代国家与民众关系为中央—地方关系提供了新的联接纽带，提供了巨大的社会动员能力；但另一方面，区域间发展不平衡、民生的压力、民权的维护等等又形成了一统体制新的负荷和挑战。以上各章有关“村村通”修路、村庄选举以及无组织集体行为等事件片段显示，中国社会并不是在被动地“被治理”，而是以自己的逻辑顽强地参与了国家建设和政治过程。而且其角色不一，或动员资源以达到政府目标，或成为政治压力的缓冲机制，或提供抵制、反抗政府行为的动员机制。在近些年来，随着中国社会多元化、群体分化和社会自组织能力的增强，国家与民众关系这一主线日益明朗凸显，正在成为国家治理的主要场域。可以预见，中国社会的多元化发展演变、各种社会力量组织能力与国家治理逻辑互动，将会成为中国发展的主要推动或制约力量，塑造国家治理未来的制度安排和发展方向。

毫无疑问，当代中国正处于一个寻求新的支配形式和新的合法性基础的过程中，逐步稳妥地走向法理权威、建立法治国家，这是执政党多年来提出的目标和制度建设的方向。这是一个上下求索、艰难漫长又令人充满憧憬的过程，其中执政党、官僚体制、民众三者关系的构建成为关键所在，特别是如何在法理权威的合法性基础上寻找和建立中国社会和民众所接受、认同的支配形式，建立相应的制度设施，在这个基础上重新构建国家、官僚体制、民众之间的权威关系。国家治理的大趋势正从国家权力与官僚权力之间关系这一主线转变为国家与民众之间关系这一主线，官僚体制将随着以法理权威为基础的国家支配形式的出现，以及伴随国家与民众关系的演变而重新定位。当然，即使在法理权威基础上，本书所讨论的官僚体制诸种内在机制仍旧存在，各种弊病亦无法杜绝。但是，新的支配形式和合法性基础为寻找新的治理机制和制度约束条件提供更大的想象空间。

参考文献

（略，见实体书）

出版后记

当前，在海内外华人学者当中，一个呼声正在兴起——它在诉说中华文明的光辉历程，它在争辩中国学术文化的独立地位，它在呼喊中国优秀知识传统的复兴与鼎盛，它在日益清晰而明确地向人类表明：我们不但要自立于世界民族之林，把中国建设成为经济大国和科技大国，我们还要群策群力，力争使中国在21世纪变成真正的文明大国、思想大国和学术大国。

在这种令人鼓舞的气氛中，三联书店荣幸地得到海内外关心中国学术文化的朋友们的帮助，编辑出版这套《三联·哈佛燕京学术丛书》，以为华人学者们上述强劲吁求的一种记录、一个回应。

北京大学和中国社会科学院的一些著名专家、教授应本店之邀，组成学术委员会。学术委员会完全独立地运作，负责审定书稿，并指导本店编辑部进行必要的工作。每一本专著书尾，均刊印推荐此书的专家评语。此种学术质量责任制度，将尽可能保证本丛书的学术品格。对于以季羡林教授为首的本丛书学术委员会的辛勤工作和高度责任心，我们深为钦佩并表谢意。

推动中国学术进步，促进国内学术自由，鼓励学界进取探索，是为三联书店之一贯宗旨。希望在中国日益开放、进步、繁盛的氛围中，在海内外学术机构、热心人士、学界先进的支持帮助下，更多地出版学术和文化精品！

生活·读书·新知三联书店

一九九七年五月